CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

XVI LEGISLATURA

Relazioni dei presidenti della corte costituzionale

2019 - 2023

- estratti sulle regioni a statuto speciale -

a cura del servizio legislativo del consiglio provinciale

PREMESSA

A partire dal 2005 le relazioni annuali dei presidenti della corte costituzionale contengono delle parti dedicate alle regioni a statuto speciale, in cui si danno informazioni sulle decisioni che riguardano la nostra regione. Nel 2003 e nel 2004 gli accenni alle regioni speciali sono più episodici, ma si concentrano comunque, per una parte, in appositi paragrafi. Prima di allora la giurisprudenza sulle specialità è trattata assieme a quella sulle regioni ordinarie oppure - andando indietro negli anni - in maniera ancor meno distinta rispetto alle decisioni su altri argomenti. Pure negli ultimi anni, d'altronde, alcune decisioni che hanno visto le regioni speciali come parti in causa sono riassunte in paragrafi diversi della relazione, perché trattano questioni che non riguardano solo le autonomie speciali, ma il complesso delle regioni, o che hanno risvolti più ampi.

Almeno per quel che riguarda gli ultimi lustri, quindi, apposite parti delle relazioni danno un'idea riassuntiva sullo stato delle autonomie speciali, dal punto di vista della corte costituzionale. Per questo s'è pensato di estrapolare e unificare in un solo documento le parti delle relazioni che trattano delle regioni a statuto speciale, e quindi sono più interessanti per la provincia di Trento. Sono escluse, invece, le parti che riguardano il complesso delle regioni, anche se talora vi si trovano sentenze che interesserebbero la nostra provincia: perché in questi casi non è in questione la specialità, ma i principi del diritto regionale comune.

Data l'ampiezza della materia le relazioni relative agli anni 2003 - 2018 sono raccolte in due volumi. In questo terzo volume sono raccolte le relazioni che riguardano gli anni 2019 – 2023. Proprio in ragione della stessa ampiezza, verosimilmente, a partire dal 2018 le relazioni evitano di riprodurre i passaggi relativi a sentenze già trattate in precedenza, ma si limitano a rinviare ai passaggi in questione - che però possono essere contenuti in parti di relazione non riguardanti le regioni a statuto speciale, e quindi sarebbero rimasti esclusi dal nostro volume. Per rendere al testo autonomia e leggibilità abbiamo ricollocato i passaggi in parola nel luogo dove si faceva rinvio ad essi.

I testi delle relazioni sono ripresi dal sito della corte costituzionale; ma non possiamo escludere di essere incorsi in qualche errore, nell'opera di trascrizione. Le stesse relazioni - d'altronde - contengono dei refusi che, quando ci sembravano palesi e incontrovertibili, abbiamo corretto.

RELAZIONI DEI PRESIDENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2019 - 2023

INDICE

Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2019

- I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali ..... pag. 6
  - ° Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica ..... pag. 6
  - ° La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della regione Sardegna) ..... pag. 6
  - ° La riserva alla contrattazione collettiva della disciplina dei rapporti di lavoro pubblici contrattualizzati (limite all'autonomia della regione Friuli-Venezia Giulia)..... pag. 7
  - ° L'allocazione in capo allo stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale (limite all'autonomia della provincia di Trento) ..... pag. 8
  - ° La legislazione ambientale in tema di VIA (limite all'autonomia della regione Valle d'Aosta) ..... pag. 9
- I principi dell'ordinamento giuridico della repubblica..... pag. 9
  - ° La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della regione Sardegna)..... pag. 9
- Gli obblighi internazionali..... pag. 10
  - ° La derivazione europea della disciplina in materia di VIA (limite all'autonomia della regione Valle d'Aosta)..... pag. 10
  - ° La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della regione Sardegna)..... pag. 11
  - ° Il rispetto delle competenze esclusive statali..... pag. 12
  - ° Il divieto di dettare una normativa in sostituzione di quella statale (in materia ambientale)..... pag. 12
- L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della provincia di Trento) quale materia rimessa alla contrattazione collettiva..... pag 12
- Le regioni a statuto speciale e le province autonome..... pag. 13

  La normativa di attuazione statutaria..... pag. 13

  Le condizioni di operatività della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (necessità di considerare il complessivo statuto regolativo di una specifica funzione)..... pag. 13

  L'obbligo di adeguamento della legislazione della regione Trentino-Sudtirolo e delle province di Trento e di Bolzano ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento

nazionale..... pag. 14
La regione Friuli-Venezia Giulia..... pag. 16
La regione Sardegna..... pag. 26
La regione siciliana ..... pag. 34
La regione Trentino-Sudtirolo..... pag. 39
La regione Valle d'Aosta..... pag. 43
Le province di Trento e Bolzano..... pag. 51
L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome..... pag. 56
Le relazioni finanziarie tra stato e autonomie speciali ..... pag. 56
I principi e le regole contabili..... pag. 65
Le entrate ..... pag. 66

Relazione sull'attività della corte costituzionale nel 2020

- I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali ..... pag. 70
  - ° Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica ..... pag. 70
  - ° I principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della repubblica ..... pag. 72
- Le regioni a statuto speciale e le province autonome ..... pag. 73
  - ° La normativa di attuazione statutaria ..... pag. 73
  - ° La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ..... pag. 73
  - ° La regione Friuli-Venezia Giulia..... pag. 73
  - ° La regione Sardegna..... pag. 82
  - ° La regione siciliana..... pag. 87
  - ° La regione Valle d'Aosta..... pag. 116
  - ° Le province di Trento e Bolzano..... pag. 122
- L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome..... pag. 129

Relazione sull'attività della corte costituzionale nel 2021

- Le regioni a statuto speciale e le province autonome..... pag. 130
  - ° La regione Friuli-Venezia Giulia..... pag. 130
  - ° La regione Sardegna..... pag. 134
  - ° La regione siciliana..... pag. 148
  - ° La regione Trentino-Sudtirolo..... pag. 168
  - ° La regione Valle d'Aosta..... pag. 172
  - ° Le province di Trento e Bolzano..... pag 181
- L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome..... pag. 189

Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2022

- Le regioni a statuto speciale e le province autonome..... pag. 194
  - ° La regione Friuli-Venezia Giulia..... pag. 197
  - ° La regione Sardegna..... pag. 204
  - ° La regione siciliana..... pag. 225
  - ° La regione Trentino-Sudtirolo..... pag. 241
  - ° La regione Valle d'Aosta..... pag. 244
  - ° Le province di Trento e Bolzano..... pag. 255
- L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome..... pag. 280

Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2023

- Le regioni a statuto speciale e le province autonome..... pag. 283
  - ° Le norme di attuazione statutaria..... pag. 283
  - ° Le clausole di salvaguardia..... pag. 284
  - ° I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali..... pag. 284
  - ° La competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (l'accesso all'albo dei segretari comunali)..... pag. 285
  - ° La regione Friuli-Venezia Giulia..... pag. 286
  - ° La regione Sardegna..... pag. 290
  - ° La regione siciliana..... pag. 296
  - ° La regione Valle d'Aosta..... pag. 320
  - ° Le province di Trento e Bolzano..... pag. 325
- L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome..... pag. 333

2.4. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

2.4.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica

2.4.1.1. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della regione Sardegna)

La sentenza n. **166** ha richiamato gli approdi della giurisprudenza costituzionale "sul riparto delle competenze legislative tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione. È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010). Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (…), devono essere confermate anche in relazione al d. lgs. n. 50 del 2016 (…), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11". Una regione, "nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali". Peraltro, "non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019). Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della

legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica".

2.4.1.2. La riserva alla contrattazione collettiva della disciplina dei rapporti di lavoro pubblici contrattualizzati (limite all'autonomia della regione Friuli-Venezia Giulia)

"Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva. (…) tale disciplina 'costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (…), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico' (sentenza n. 314 del 2003). (…) La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico- sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale". Così la sentenza n. **81** che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 1, comma 3, della legge friulana n. 5 del 2018, il quale, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, disponeva l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva. Tale disciplina costituisce esplicazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e, nel porre una riserva di contrattazione collettiva, costituisce norma fondamentale di riforma economico- sociale della repubblica, come tale idonea a limitare, ai sensi dello statuto speciale, la potestà legislativa regionale esclusiva relativa all'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e allo stato giuridico ed economico del personale. Con le leggi regionali nn. 53 del 1981, 81 del 1982 e 9 del 1991, il Friuli-Venezia Giulia aveva riconosciuto ai dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, che svolgevano mansioni giornalistiche da almeno due anni

presso l'ufficio stampa e pubbliche relazioni, la facoltà di richiedere l'assunzione a contratto con l'applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico previsto dal Contratto collettivo nazionale dei giornalisti. Il rapporto d'impiego veniva, pertanto, novato e trasformato con l'assunzione a contratto e l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico di diritto privato. Successivamente, la legge statale n. 150 del 2000, che ha connotati di specialità anche rispetto al d.lgs. n. 165 del 2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, ha tuttavia previsto una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, contemplando l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti. A sua volta, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 (novellato dal d.lgs. n. 150 del 2009), nel ridurre a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, prevede la possibilità di istituire apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità. Le predette disposizioni sono espressione della competenza esclusiva dello stato a disciplinare il rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con conseguente illegittimità dell'intervento normativo regionale, che neppure in via provvisoria può derogare al principio di riserva di contrattazione collettiva. Di recente, è stata giudicata illegittima (sentenza n. 10 del 2019) una similare norma della regione Lazio che prevedeva espressamente l'applicazione del contratto giornalistico ai giornalisti impiegati presso gli uffici stampa della Giunta e del consiglio regionale, a seguito di concorso e di relativa immissione in ruolo.

2.4.1.3. L'allocazione in capo allo stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale (limite all'autonomia della provincia di Trento)

La sentenza n. 198 del 2018, richiamata dalla sentenza n. **93**, ha precisato che, "sulla base (…) del titolo di competenza legislativa nella materia 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali', (…) comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali, il legislatore statale può dettare una disciplina condizionante le potestà legislative delle regioni ad autonomia differenziata e delle province autonome, poiché tutti gli statuti speciali annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali. (…) l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale ha introdotto il richiamato art. 7-bis cod. ambiente, e gli artt. 22 e 26 del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017 sono il 'cuore' della riforma, poiché sono le disposizioni che - in attuazione degli obiettivi (…) di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione

di impatto ambientale e di rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale - determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. L'unitarietà e l'allocazione in capo allo stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale. È proprio in ragione del loro essere nucleo essenziale della riforma che, poi, tali disposizioni sono state qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale. (…) l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente circoscrive, entro ambiti precisi e limitati, la possibilità che le regioni e le province autonome esercitino la propria potestà legislativa in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA". Esso "è sì da ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello stato in materia di tutela ambientale, ma la sua capacità di condizionare l'esercizio delle competenze legislative delle regioni a statuto speciale deriva dalla sua qualificazione di norma di riforma economico-sociale".

2.4.1.4 La legislazione ambientale in tema di VIA (limite all'autonomia della regione Valle d'Aosta)

"(…) il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso leggi qualificabili come 'riforme economico-sociali': 'e ciò anche sulla base (…) del titolo di competenza legislativa nella materia ‘tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali', di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto (…) degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze' (sentenze n. 198 del 2018 e n. 229 del 2017)". Così la sentenza n. **147**.

2.4.2. I principi dell'ordinamento giuridico della repubblica

2.4.2.1. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della regione Sardegna)

La sentenza n. **166** ha richiamato gli approdi della giurisprudenza costituzionale "sul riparto delle competenze legislative tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del

contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione. È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010). Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (…), devono essere confermate anche in relazione al d. lgs. n. 50 del 2016 (…), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11". Una regione, "nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali". Peraltro, "non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019). Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica".

2.4.3. Gli obblighi internazionali

2.4.3.1. La derivazione europea della disciplina in materia di VIA (limite all'autonomia della regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. **147** ha precisato che, "in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali (sentenza n. 198 del 2018)".

2.4.3.2. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della regione Sardegna)

La sentenza **n. 166** ha richiamato gli approdi della giurisprudenza costituzionale "sul riparto delle competenze legislative tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione. È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010). Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (…), devono essere confermate anche in relazione al d. lgs. n. 50 del 2016 (…), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11". Una regione, "nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali". Peraltro, "non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019). Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica".

2.4.4. Il rispetto delle competenze esclusive statali

2.4.4.1. Il divieto di dettare una normativa in sostituzione di quella statale (in materia ambientale)

"(…) l'esercizio della funzione legislativa da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statutari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo stato". Così la sentenza n. **93.**

2.5.9.4. L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della provincia di Trento) quale materia rimessa alla contrattazione collettiva

La sentenza n. **62** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., dell'art. 17 della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2017, che, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti provinciali, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevedeva un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimettesse anticipatamente dal servizio. Dopo aver evidenziato la competenza provinciale per quanto attiene ai profili organizzativi ed eventuali provvedimenti riferiti a singoli dipendenti, la corte ha ritenuto che la materia oggetto della disposizione censurata - ossia i profili normativi relativi al rapporto di lavoro, che necessita di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale - fosse riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. Tale materia, "in ragione delle disposizioni di cui all'art. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi, pur meritevoli di apprezzamento, relativi al ricambio generazionale, da definire, però, (…) con una disciplina collettiva" (sentenze nn. 172 del 2018, 160 e 32 del 2017, 251 del 2016). Conseguentemente, la previsione impugnata che stabilisce, al comma 1 la possibilità di incentivi all'esodo, "andava rimessa alla contrattazione collettiva propria del pubblico impiego privatizzato". Parimenti incostituzionale è risultato il successivo comma 2, poiché imponeva rilevazioni tecniche volte a verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati, in diretta correlazione

alla previsione normativa del comma 1. Da ultimo, il comma 3, che demandava a future specifiche disposizioni legislative i criteri di attuazione della adozione degli esodi incentivati, contrastava palesemente con la riserva posta dalla citata disposizione statale alla contrattazione collettiva in detta materia.

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

7.1. La normativa di attuazione statutaria

7.1.1. Ruolo interpretativo e integrativo delle previsioni statutarie

La normativa di attuazione statutaria, "anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione […], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 93 del 2017)". Così la sentenza n. **65.**

7.1.2. Strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali

"Per il suo 'sicuro ruolo interpretativo e integrativo' (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), (…) la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente - all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche stato-regione - un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali". Così la sentenza n. **65**.

7.2. Le condizioni di operatività della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (necessità di considerare il complessivo statuto regolativo di una specifica funzione)

"Questa corte ha costantemente affermato che, qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del titolo V della parte seconda della costituzione, il presidente del consiglio dei ministri (o il giudice rimettente) ha l'onere di spiegare perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il titolo V e non lo statuto speciale" (sentenze nn. 134 del 2018, 52 del 2017 e 238 del 2007, ordinanza n. 247 del 2016). In particolare, "è stata sottolineata la necessità che siano indicate le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari (sentenza n. 151 del 2017; nello stesso senso, ordinanza n. 250 del 2007), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione), secondo cui, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle

province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Non si possono "meccanicamente separare le norme del titolo V attributive di autonomia alle regioni da quelle che completano lo statuto regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell'art. 117, secondo comma, cost., che riservano alla competenza esclusiva dello stato determinate materie trasversali, o dell'art. 118 cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale complessivo statuto di ciascuna specifica funzione che si deve fare riferimento anche quando si tratti di applicare l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001" in quanto le disposizioni di detta legge "sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola provincia autonoma o regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" (sentenze nn. 255 del 2014 e 103 del 2003). "Tutto ciò comporta tuttavia che (…) condizione per l'applicazione del titolo V alla regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, così definito, in base allo stesso titolo V e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle regioni ordinarie con la riforma del 2001, non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale". Così la sentenza n. **119**.

7.3. L'obbligo di adeguamento della legislazione della regione Trentino-Sudtirolo e delle province di Trento e di Bolzano ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale

7.3.1. L'impugnativa del governo per incostituzionalità sopravvenuta e il divieto per le autonomie di modificare normative già conformi alla disciplina nazionale

L'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 "prevede che, in caso di adozione da parte dello stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e provinciale, la regione autonoma Trentino-Sudtirolo e le province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi; pendente tale termine semestrale, restano applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti. (…) questo sistema comporta, non già l'immediata applicabilità delle ricordate norme statali nel territorio della regione e delle

province, ma l'insorgere in capo a queste ultime, all'entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale (sentenza n. 172 del 1994)". Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono essere impugnate dal governo dinanzi alla corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La mancata impugnazione, peraltro, "non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché, per quanto la norma di attuazione statutaria intenda ulteriormente valorizzare l'autonomia speciale della regione autonoma Trentino-Sudtirolo e delle province autonome, essa non attribuisce alcuna forza peculiare alla legge regionale o provinciale non impugnata in via principale (…). È fuor di dubbio che l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 delinei un sistema peculiare, che determina la incostituzionalità sopravvenuta (sentenze n. 147 del 1999, n. 380 del 1997 e n. 80 del 1996) delle norme regionali o provinciali che non siano state adeguate alla normativa statale una volta decorso il termine (il cui spirare, peraltro, ovviamente non impedisce alla regione e alle province di esercitare la funzione legislativa, adeguandosi alla normativa statale). Tale sistema, tuttavia, opera se, e soltanto se, la legislazione regionale o provinciale vigente al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, che ne costituisce il limite, si trovi effettivamente in contrasto con quest'ultima. È al ricorrere di questa circostanza che insorge in capo al legislatore regionale o provinciale l'obbligo di adeguare la propria normativa a quella sopravvenuta statale. Altrimenti detto, la regione autonoma Trentino-Sudtirolo e le province autonome godono, nel caso in cui la normativa preesistente non risulti già conforme, di un termine di sei mesi (o altro più ampio espressamente stabilito) per adempiere all'obbligo di adeguare la propria legislazione alla normativa statale sopravvenuta. Quando la normativa regionale o provinciale non necessita di adeguamento, la regione autonoma Trentino-Sudtirolo e le province autonome non possono, neppure nell'arco del termine di tolleranza (…) di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adottare norme che, modificando la preesistente normativa già conforme a quella statale sopravvenuta, si pongano illegittimamente in contrasto con quest'ultima". Così la sentenza n. **93**.

7.3.2. La decorrenza del termine per l'adeguamento a principi dettati con decreto-legge

"(…) il termine di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 decorre dalla pubblicazione in gazzetta ufficiale della legge di conversione del decreto-legge e non già dalla pubblicazione di quest'ultimo, in quanto i provvedimenti ex art. 77 cost. sono provvisori e perdono efficacia sin dall'inizio in caso di mancata conversione, come espressamente

prevede la norma costituzionale. È la naturale precarietà del decreto-legge, dunque, che impone di ritenere che il termine di cui alla norma di attuazione statutaria cominci a decorrere dal momento dell'avvenuta conversione". Così la sentenza n. **93** ove è richiamata la sentenza n. 496 del 1993.

7.4. La regione Friuli-Venezia Giulia

7.4.1. La competenza concorrente della regione in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di energia

La sentenza n. **148** ha evidenziato che la legge friulana n. 11 del 2015 "reca la disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque e in particolare, all'art. 18, prevede una speciale tutela dei corpi idrici superficiali e delle aree fluviali, ponendo una serie di divieti e prescrizioni concernenti l'alveo dei corsi d'acqua naturali, le sponde, la loro fascia adiacente e gli argini". L'art. 18 può iscriversi alla materia dell'utilizzazione delle acque pubbliche che lo statuto riserva alla competenza concorrente del legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. "Al contempo, tale disposizione non manca di regolare anche qualche aspetto che incrocia altra materia. Ciò avviene, ad esempio, nella prescrizione contenuta espressamente nel comma 1 dell'art. 18, che vuole che gli impianti di smaltimento di rifiuti e di discariche non possono essere collocati nella fascia di 150 metri dal piede dell'argine esterno o dal ciglio della sponda; prescrizione che attiene anche alla materia dell'ambiente. Ma una parallela prescrizione può desumersi (…) dal comma 3 della stessa disposizione: non è possibile, in modo assoluto, la realizzazione, negli argini di tutti i corsi d'acqua della regione, qualsivoglia manufatto funzionale alla produzione di energia idroelettrica". Questo frammento normativo incrocia la materia della 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', che l'art. 117, terzo comma, cost. indica come competenza concorrente per le regioni ordinarie. Invece, lo statuto speciale non prevede, in favore della regione Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza in questa materia (sentenza n. 298 del 2013), ma solo una riserva quanto al gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella regione". Opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale stabilisce che le disposizioni della revisione costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite; "ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione". Con riferimento all'energia, ciò è avvenuto con il d.lgs. n. 110 del 2002, che ha trasferito alla regione autonoma le funzioni amministrative concernenti anche la produzione, riservando allo stato le funzioni afferenti

alle linee della politica energetica nazionale e alla definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili, nonché la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione dell'energia. "Si tratta quindi di competenza ripartita, attuativa della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, cost., estesa alla regione ad autonomia differenziata per effetto della clausola di estensione automatica di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il legislatore regionale è, quindi, parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale".

7.4.2. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva)

"(…) la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007)". Così la sentenza n. **81**.

7.4.3. La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga dell'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua

La sentenza n. **119** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. e), cost. - dell'art. 4, comma 1, lett. w), della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 che, nell'introdurre il comma 3-bis nell'art. 50 della legge regionale n. 11 del 2015, prevede una maggiorazione del canone demaniale nei casi di proroga dell'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua. Innanzitutto, la censura di disparità di trattamento rispetto ai gestori di altre regioni "contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale": "accertato che la regione (…) ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che il riconoscimento stesso della competenza legislativa della regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della costituzione" (sentenze nn. 84 del 2019, 241 del 2018, 277 del 1995 e 447 del

1988). In secondo luogo, le norme statali invocate come parametro interposto nella materia della tutela della concorrenza sono state abrogate dall'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018 che "segue la stessa impostazione adottata dalla norma regionale impugnata, prevedendo un canone aggiuntivo a carico del concessionario uscente, dopo la scadenza della concessione e nelle more della procedura di assegnazione", e precisando che "tale corrispettivo aggiuntivo è disciplinato dalle regioni che non abbiano già provveduto". Il legislatore statale presuppone così che talune regioni possano avere già adottato norme contemplanti un canone aggiuntivo e che tali norme continuino ad operare. La norma denunciata non ha invaso la competenza statale esclusiva poiché non è intervenuta sulla definizione dei criteri generali di determinazione dei canoni idroelettrici (sentenze nn. 59 del 2017 e 158 del 2016) ma si è limitata a quantificare il canone demaniale, prevedendone una puntuale maggiorazione.

7.4.4. Il termine di presentazione del programma di adeguamento degli impianti di distribuzione del carburante

La sentenza n. **119** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), cost., l'art. 14 della legge friulana n. 3 del 2018 il quale prevedeva che sono considerati in condizione di incompatibilità territoriale o inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei carburanti i cui programmi di adeguamento (o di chiusura) non fossero stati presentati al comune entro due anni dall'entrata in vigore della legge. La disciplina statale contenuta nella legge n. 124 del 2017 impone ai titolari degli impianti di distribuzione di carburanti l'obbligo di iscrizione all'anagrafe degli impianti entro agosto 2018, prescrivendo che, in caso di impianti "incompatibili", il titolare o si impegna, al momento dell'iscrizione, ad adeguare il proprio impianto entro il 28 febbraio 2019 o cessa dall'attività di vendita entro il 29 novembre 2018. La norma impugnata stabiliva, invece, che il programma di adeguamento potesse essere presentato entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 2018, cioè entro il 15 febbraio 2020, in chiaro contrasto con la disciplina statale riconducibile alla competenza esclusiva in materia di sicurezza (sentenza n. 5 del 2019). Infatti, l'art. 1, comma 102, della legge n. 124 del 2017, il quale richiede ai gestori una dichiarazione relativa agli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, "ricade per oggetto e per finalità nella materia della sicurezza stradale, alla quale deve essere primariamente ricondotta, prevalendo tale sua afferenza su quella ad altre materie alle quali secondariamente il tema dell'adeguamento o della chiusura degli impianti di distribuzione potrebbe essere ricondotto" (come energia e governo del territorio: sentenza n. 183 del 2012).

7.4.5. La procedura semplificata per gli interventi di dragaggio manutentivi nelle vie di navigazione interna

La sentenza n. **119** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., in quanto, nel modificare l'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2017, avrebbe esteso la procedura semplificata ivi prevista, prima limitata agli interventi di dragaggio manutentivi da attuare nelle vie di navigazione interna, a quelli da effettuare in mare. Premesso che gli interventi di dragaggio manutentivi sono intesi quali operazioni di ripristino della sezione originaria del canale, "cioè consistono in operazioni di scavo che hanno lo scopo di portare la profondità del fondale al livello originario", la norma censurata non ha esteso genericamente al mare l'ambito di applicazione della procedura semplificata né si è posta in contrasto con l'art. 109 cod. ambiente. Sotto il primo profilo, il capo I del titolo II della legge regionale n. 29 del 2017 contiene disposizioni per la gestione manutentiva del demanio regionale navigabile di cui fanno parte i canali e le vie di navigazione interna, localizzati per la maggior parte del loro sviluppo nella laguna di Marano e Grado. L'art. 6, comma 1, inserito nel proprio contesto di riferimento, "non può dunque essere ritenuto comprensivo anche degli interventi di dragaggio manutentivi da effettuare in mare, senza ulteriori specificazioni". Sotto il secondo profilo, l'art. 109 cod. ambiente riguarda l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, mentre la disposizione regionale fa riferimento agli interventi di dragaggio manutentivi, per i quali stabilisce che le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria. "Essa precisa dunque espressamente che, per la fase successiva al dragaggio (quella che si traduce nel riutilizzo del materiale scavato), va rispettata la vigente normativa di tutela ambientale".

7.4.6. L'illegittimo divieto di costruire, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici

La sentenza n. **148** ha ribadito che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, "derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente

protetti nell'ambito delle materie di competenza delle regioni stesse (sentenza n. 224 del 2012). Le quali sono anche coinvolte nella ripartizione della quota minima di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili che il governo è stato chiamato a fissare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per raggiungere gli obiettivi fissati in sede europea (…). (…) il legislatore statale, proprio attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che (…) non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della costituzione (sentenza n. 99 del 2012). Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea". Per questa ragione, la sentenza n. 69 del 2018 ha ritenuto illegittima "la fissazione, da parte del legislatore regionale, di distanze minime per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Né appartiene alla competenza legislativa della stessa regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con l'introduzione di divieti generalizzati (sentenza n. 224 del 2012). Parimenti, in precedenza, nella sentenza n. 308 del 2011, si è affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di tali impianti". Anche con riguardo a una regione ad autonomia speciale, la sentenza n. 199 del 2014 ha ritenuto che l'individuazione dei siti idonei alla realizzazione degli impianti si ponesse in contrasto con le linee guida statali in quanto "circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della regione. Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti"

7.4.7. La (illegittima) deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque disposta per le domande di concessione di derivazione presentate prima della sua approvazione

La sentenza n. **153** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 7, comma 1, della legge friulana n. 12 del 2018, in quanto, prevedendo che talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque applicabili alle nuove concessioni di derivazione d'acqua non si applicassero alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso, violavano la competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente. In via preliminare la corte ha evidenziato che la complessa procedura di approvazione del piano regionale di tutela delle acque, "che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente" (art. 121), sull'assunto - confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente. Ha ribadito, poi, che il riparto delle competenze dipende proprio dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale. Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, ha richiamato il consolidato orientamento della corte secondo cui esso costituisce uno "strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente". Nel caso di specie, la disposizione censurata violava gli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, quali norme interposte, "secondo i quali tutte le istanze di concessione di derivazione d'acqua devono essere sottoposte al parere vincolante delle autorità di bacino territorialmente competenti affinché sia assicurato il rispetto dell'equilibrio del bilancio idrico e sia garantito il rispetto del minimo deflusso vitale dei corpi idrici secondo la pianificazione e programmazione contenuta nei piani di tutela, anche se non ancora approvati". Nel sottrarre alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, la norma impugnata consentiva di prescindere dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico. Inoltre, "di particolare rilievo è (…) la ricostruzione dell'iter di approvazione del piano regionale di tutela delle acque e del procedimento di formazione della legge regionale impugnata. Al riguardo, è significativo notare come i due procedimenti si siano svolti e conclusi nello

stesso lasso di tempo (…). La contestualità dell'intervento del legislatore regionale e dell'approvazione del piano di tutela delle acque induce a ritenere che la valutazione della legge regionale non possa prescindere dal contenuto del piano, con la conseguenza che deve ritenersi che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo". La corte, pertanto, ha dedotto che il legislatore regionale "abbia violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque. In base ad esso le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 del d.lgs. n. 152 del 2006. Inoltre, le regioni possono anche decidere di prevedere o no 'eventuali misure di salvaguardia'. Ciò che è, invece, precluso alle regioni è di intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione - totale o parziale - del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici".

7.4.8. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale regionale (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato)

La sentenza n. **174** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, cost., e 6 CEDU, l'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge friulana n. 33 del 2015, in quanto, nell'offrire l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge regionale n. 53 del 1981, negava rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio dirigenziale prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato. Esaminando il merito delle questioni, la corte ha preliminarmente ricordato la propria costante giurisprudenza secondo cui, ad esclusione del divieto di retroattività della legge nella materia penale, il legislatore può adottare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, "ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata". Parallelamente, nell'interpretare l'art. 6 CEDU, la corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che "non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i princìpi di

preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia. La parità delle armi impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte". Inoltre, "i motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso". Nel caso di specie, la corte costituzionale, in armonia con le enunciazioni di principio della corte EDU, ha conferito rilievo - quale elemento sintomatico di un uso distorto della funzione legislativa - "al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica" (sentenza n. 12 del 2018). In primo luogo, infatti, sono stati evidenziati sia il lungo periodo intercorso tra l'adozione delle norme oggetto di interpretazione (1981) e quella della norma di interpretazione autentica (2015), sia la profonda diversità del contesto normativo in cui le stesse norme si collocano, posto che la legge friulana del 1981 non contempla il conferimento di incarichi dirigenziali, secondo le peculiarità definite soltanto dalla normativa posteriore, sia nazionale che regionale. Secondo la corte, la censurata legge regionale "nell'apprestare un regime restrittivo della determinazione dell'indennità di buonuscita, mira in realtà a conferire efficacia retroattiva alle previsioni della disciplina riguardante i trattamenti di fine servizio". In secondo luogo, la regione friulana, parte della controversia instaurata da alcuni dirigenti dell'amministrazione, ha presentato "gli emendamenti che racchiudono le disposizioni censurate, nel corso della discussione di una legge dal contenuto eterogeneo, collegata alla manovra finanziaria" ed ha approvato tali previsioni in pendenza di giudizio. L'esistenza del contenzioso ancora pendente ha costituito, pertanto, l'occasione immediata e, al tempo stesso, l'esclusiva giustificazione dell'intervento retroattivo del legislatore regionale. Conclusivamente, "le previsioni sulla determinazione dell'indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta, si rivolgono in realtà a una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente preordinate a definire l'esito di uno specifico giudizio. (…) L'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale, orientati piuttosto a finalità di ampio respiro" (sentenze nn. 127 del 2015 e 1 del 2011). Peraltro, "neppure si ravvisa l'esigenza (…) di porre rimedio alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario (sentenza n. 24 del 2018), ai profili di

illegittimità costituzionale insiti nella disciplina anteriore (sentenza n. 149 del 2017) o (…) alle manifeste sperequazioni determinate da istituti extra ordinem di eccezionale favore (sentenza n. 108 del 2019)".

7.4.9. La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990

La sentenza n. **240** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 cost., dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014 che dispone, a decorrere dal 1° settembre 2014, la cessazione dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali di funzione dirigenziale, previsti dall'art. 100, commi da 3 a 6, della legge regionale n. 18 del 1996 a beneficio di chi, alla data della sua entrata in vigore, percepiva l'indennità di funzione ex legge regionale n. 53 del 1981. In via preliminare, il collegio ha descritto la cornice normativa in cui si collocano le disposizioni impugnate. La legge regionale del 1981, adottata nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti della regione e della potestà legislativa integrativa ed attuativa in materia di previdenza, poneva rimedio ad una disparità di trattamento a danno dei dirigenti regionali (ai quali L'INPDAP, in assenza di disposizioni specifiche, negava che l'indennità di funzione concorresse a determinare il trattamento pensionistico), attribuendo loro un'indennità mensile, di "carattere pensionabile", proporzionale alla durata dell'incarico. L'art. 38 del d.P.R. n. 333 del 1990 ha riconosciuto ai dirigenti del comparto regioni ed enti locali, a far data dal 1° ottobre 1990, un'indennità connessa all'effettivo esercizio delle funzioni ritenuta dall'INPDAP, nel 1994, integralmente computabile ai fini della determinazione della pensione. A seguito dei rilievi della corte dei conti che, viste le notevoli difformità tra i trattamenti di quiescenza corrisposti ai dirigenti della regione autonoma e quelli erogati alla generalità dei dirigenti pubblici, riteneva violato l'obbligo di garantire l'equilibrio delle gestioni previdenziali, l'art. 100 della legge regionale n. 18 del 1996 ha abrogato le disposizioni della legge regionale del 1981 che includevano l'indennità di funzione nel computo del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita. Tuttavia, il comma 4 del citato art. 100, per salvaguardare i diritti acquisiti dai dipendenti che alla data della sua entrata in vigore godevano dei menzionati trattamenti differenziali, aveva previsto a beneficio degli stessi la corresponsione di un importo pari alla differenza tra quanto maturato in base alle disposizioni abrogate e l'incremento del trattamento di quiescenza, dovuto al computo dell'indennità di funzione, riconosciuto

dall'INPDAP. Il collegio ha osservato che l'eliminazione dei trattamenti differenziali, operata dalle disposizioni impugnate, non comportando "una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico", non configura un prelievo tributario, bensì rappresenta "una innovazione che si riverbera sullo stesso rapporto sinallagmatico, in quanto fa riscontro al carattere pensionabile dell'indennità di funzione nel sistema della previdenza generale". L'eliminazione di un trattamento aggiuntivo, quindi, non si atteggia come un "prelievo a carico del beneficiario della pensione, ma come misura di razionalizzazione" (sentenze nn. 250 del 2017 e 70 del 2015) e ciò non consente di ipotizzare una violazione dell'art. 53 cost. Né la fattispecie è qualificabile come contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo più elevato (sentenze nn. 116 del 2013 e 173 del 2016). Il collegio ha respinto anche le censure di disparità di trattamento, formulate in riferimento al mantenimento della previsione del comma 2 dell'art. 100, in base alla quale il personale della regione cessato alla data del 30 settembre 1990 (prima del riconoscimento della pensionabilità dell'indennità di funzione nel sistema previdenziale generale) continua a beneficiare dei menzionati trattamenti previdenziali aggiuntivi. Infatti, se fosse stata abrogata dalla legge del 2014 anche questa previsione, i dirigenti regionali cessati al 30 settembre 1990 non avrebbero goduto, in rapporto all'indennità di funzione "di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta ai dirigenti regionali soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990". In ordine alle censure di violazione del principio di legittimo affidamento, si è osservato che per i "rapporti previdenziali riconducibili alla categoria dei rapporti di durata non si può discorrere di un legittimo affidamento nella loro immutabilità" (sentenza n. 127 del 2015). Il mutamento, che opera solo per il futuro, non intaccando le erogazioni già corrisposte, elimina un trattamento previdenziale di favore previsto dalla disciplina speciale regionale che "ha perso la sua ragion d'essere allorché è stato riconosciuto il carattere pensionabile dell'indennità di funzione dei dirigenti regionali". Inoltre, l'eliminazione del trattamento differenziale non ha sacrificato il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 cost. Il perseguimento degli obiettivi di proporzionalità e adeguatezza della tutela previdenziale non impone "di estendere indefinitamente il godimento di un trattamento favorevole (…) ancorato a un diverso contesto normativo, che non computava in alcun modo l'indennità di funzione dirigenziale nella determinazione del trattamento di quiescenza, e non proporzionato rispetto alle provviste contributive effettivamente versate". È stato così ritenuto preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento "l'esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un

trattamento di favore" (sentenza n. 108 del 2019). Infine, le norme impugnate non hanno comportato "un sacrificio intollerabile dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, in quanto la tutela dei dirigenti pensionati, con riguardo alla singola voce dell'indennità di funzione, è assicurata in termini coerenti con la disciplina della previdenza pubblica" (sentenze nn. 178 del 2015, 70 del 2015 e 159 del 2019).

7.5. La regione Sardegna

7.5.1. La competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale (il limite della riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico)

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **154**, "a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (sentenze nn. 62 e 10 del 2019). In particolare, "dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi. Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Di conseguenza, il rapporto di impiego dello stesso personale delle regioni è regolato dalla legge dello stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva. In relazione al riparto delle competenze tra stato e regioni, ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia 'ordinamento civile', riservata alla potestà legislativa esclusiva dello stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). Con riferimento alle regioni a statuto speciale, è necessario, peraltro, tenere in conto le competenze statutarie di queste ultime. Per quanto concerne la regione autonoma Sardegna, va quindi considerata la competenza legislativa primaria in tema di 'stato giuridico ed economico del personale' di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia. La potestà legislativa primaria della regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel 'rispetto […] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica'". A tale proposito, le sentenze nn. 257 del 2016 e 211 del 2014 hanno ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che "l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

Si tratta, come sancito ancora di recente con la sentenza n. 81 del 2019, di una disciplina che 'costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della repubblica' (in tal senso già la sentenza n. 314 del 2003). Per di più i principi fissati dalla legge statale in materia 'costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale' (sentenza n. 189 del 2007, richiamata dalla già citata sentenza n. 81 del 2019)".

"L'invasione della competenza statale nella materia 'ordinamento civile' si configura ogni qual volta il legislatore regionale, sostituendosi al contratto collettivo, regoli direttamente un aspetto della retribuzione, poiché, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, il legislatore nazionale ha riservato al contratto collettivo l'attribuzione del trattamento economico, fondamentale e accessorio, del personale pubblico" (artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, recante 'Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche'). "La necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione si è imposta a seguito della privatizzazione del pubblico impiego e della conseguente esigenza di un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti; (…) i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007). Tra tali principi rientra, per espresso dettato normativo, il principio di riserva di contrattazione collettiva, con la conseguenza che qualunque norma regionale che intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto, comporta un'illegittima intrusione nella sfera di attribuzione del legislatore nazionale". Così la sentenza n. 232 che ha dichiarato inammissibili, per il carattere perplesso della motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, primo comma, lett. a), dello statuto speciale, 3 e 117, secondo comma, lett. l), cost. - dell'art. 6, comma 6, della legge sarda n. 40 del 2018 il quale, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) con quelli del personale di comparto di contrattazione regionale, ha incrementato di euro 1.000.000, a decorrere

dal 2018, le risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa del personale di FoReSTAS, nel triennio 2016-2018.

7.5.2. La competenza legislativa residuale in materia di servizio idrico integrato

Ai sensi dell'art. 3 dello statuto, "la regione autonoma ha potestà legislativa piena, tra le altre, in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse della regione (lettera e), edilizia ed urbanistica (lettera f), acque minerali e termali (lettera h) ed esercizio dei diritti demaniali della regione sulle acque pubbliche (lettera l); ai sensi del successivo art. 4, è, inoltre, titolare di una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di assunzione di pubblici servizi (lettera g) e di igiene e sanità pubblica (lettera i). Infine, l'art. 14 (…) stabilisce al primo comma che la regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo. Quanto alle norme di attuazione statutaria, l'art. 39, primo comma, del d.p.r. 19 maggio 1949, n. 250 (…) dispone, tra l'altro, che per la consegna dei beni dello stato che passano alla regione, da effettuarsi con decorrenza dal 1° gennaio 1950, compresi i redditi che matureranno da tale data, le Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, ciascuna per il territorio di sua competenza, entro tre mesi dalla costituzione della Giunta regionale compileranno: a) un elenco dei beni immobili di demanio pubblico; b) un elenco dei beni immobili patrimoniali dello stato". Da tale quadro normativo la difesa regionale deduce il carattere primario della competenza in materia di servizio idrico integrato, sottolineando la differenza rispetto all'analogo quadro normativo della regione siciliana, alla quale spetta una competenza statutaria di tipo concorrente (sentenza n. 93 del 2017). Al contrario, "un raffronto anche sommario del pertinente blocco statutario della regione siciliana e della regione autonoma Sardegna mostra come esso sia sostanzialmente coincidente, con la conseguenza che anche la competenza della seconda in materia deve essere qualificata, in base allo statuto, come concorrente. In entrambi gli statuti, infatti, la materia 'assunzione di pubblici servizi' (oltre a 'igiene e sanità pubblica') rientra tra quelle di potestà concorrente. La regione siciliana è inoltre titolare - differentemente dalla regione autonoma Sardegna - di una competenza primaria in materia di 'acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale' (…). Con riguardo alle norme di attuazione degli statuti speciali, deve essere sottolineato che esse sono rilevanti ai fini dell'individuazione della materia non quando si limitano a disporre il trasferimento dei beni dello stato alla singola regione speciale, ma quando accanto agli ordinari poteri di gestione del demanio prevedono una formula onnicomprensiva che integra il quadro delle attribuzioni statutarie. Questo è il caso delle norme di attuazione della Valle d'Aosta/Vallée

d'Aoste (sentenza n. 142 del 2015), oltre che delle due province autonome di Trento e di Bolzano (da ultimo, sentenza n. 51 del 2016), ma non quello della Sicilia e della Sardegna. Significativo in tale senso è il blocco statutario della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale questa corte ha riconosciuto una competenza statutaria primaria in materia di servizio idrico integrato, facendo leva - pur a fronte della classificazione della materia dell''assunzione di pubblici servizi' tra quelle di potestà legislativa integrativo-attuativa - sulle specifiche prescrizioni della normativa di attuazione statutaria e, in particolare, sulla previsione secondo cui la regione esercita 'tutte le attribuzioni' concernenti 'tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili' (…). Per il suo 'sicuro ruolo interpretativo e integrativo' (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente - all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche stato-regione - un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali. Ciò che fra l'altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa regione siciliana e la regione autonoma Sardegna possano, al pari della regione autonoma Valle d'Aosta e delle province autonome, essere dotate di maggiori funzioni nell'ambito che qui viene in rilievo. In ragione di quanto esposto deve essere escluso che, in base al suo statuto, spetti alla regione autonoma Sardegna competenza legislativa primaria per la disciplina del servizio idrico integrato, dovendosi piuttosto ritenere che la sua competenza in tale ambito sia da ricondurre a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, cost.".

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), cost. - dell'art. 1 della legge sarda n. 25 del 2017 che ha introdotto il comma 3-bis dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2015 secondo cui, in considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche, si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite. Invero, la norma "non prescrive né l'obbligo di una gestione affidata a un

soggetto interamente pubblico, né che questa sia 'la condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale'. In altre parole, il legislatore regionale si è limitato a prendere atto del fatto che la normativa statale prevede come possibile la gestione del servizio idrico da parte di società interamente pubbliche, e che proprio questo è, allo stato, il caso della regione autonoma Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico (Abbanoa s.p.a.), partecipata dagli enti locali". La disposizione, dunque, non preclude "nessuna modalità di gestione del servizio idrico integrato, fra quelle consentite dall'ordinamento europeo" e non esclude affatto la possibilità di affidare la gestione del servizio con modalità diverse dall'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche.
La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), cost. - degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge sarda n. 25 del 2017, modificativi di altrettante norme della legge regionale n. 4 del 2015, in tema di controllo analogo esercitato su Abbanoa s.p.a., società a capitale pubblico partecipata dagli enti locali, affidataria del servizio idrico integrato. In particolare, l'art. 4 affida il controllo analogo a un'apposita commissione istituita presso l'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (EGAS); l'art. 6 rafforza i poteri di controllo della regione prevedendo la possibilità che il comitato istituzionale d'ambito, organo di governo dell'EGAS, sia sciolto con decreto del presidente della regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al consiglio regionale; l'art. 8, comma 1, riduce dal 49 al 20 per cento il limite massimo delle quote di capitale sociale del gestore detenibili dalla regione. A giudizio della corte, l'affidamento del controllo analogo a un'apposita commissione istituita presso l'EGAS non ne inficia l'effettività. L'esercizio del controllo analogo è svolto dai soggetti partecipanti all'Ente di governo, purché soci del gestore unico del servizio idrico integrato, e dalla regione, nei confronti del gestore unico del servizio tramite la commissione per il controllo analogo. Il legislatore regionale prevede un controllo analogo congiunto degli enti locali titolari del servizio, conforme alle indicazioni della pertinente giurisprudenza della corte di giustizia dell'Unione europea, stabilendo che i componenti della commissione sono eletti secondo un criterio che assicura la netta prevalenza dei rappresentanti dei comuni rispetto a quelli della regione; di conseguenza, il controllo analogo è svolto da un organo nel quale prevalgono i rappresentanti degli enti locali partecipanti all'EGAS. Anche la previsione del potere di scioglimento del comitato istituzionale d'ambito non incide sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa s.p.a.. Il legislatore

sardo individua le seguenti cause del possibile scioglimento: per gravi o persistenti violazioni di legge o di regolamento; quando non possa essere assicurato il normale funzionamento dell'Ente; per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali. La previsione innovativa, rispetto alla previgente disciplina contenuta nella legge regionale n. 29 del 1997, della causa di scioglimento per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali non mina l'effettività del controllo analogo dell'ente gestore. Infatti, contro un eventuale esercizio improprio di tale potere l'ordinamento offre adeguati strumenti di tutela giurisdizionale. Infine, la riduzione del tetto massimo di quote del capitale sociale che può essere detenuto dalla regione non nuoce all'effettività del controllo analogo, anche in considerazione della giurisprudenza della corte di giustizia, che scinde la quota azionaria detenuta dall'effettività del controllo.

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), cost. - dell'art. 1 della legge sarda n. 25 del 2017 che ha introdotto il comma 3-bis dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2015 secondo cui, in considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche, si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite. La norma, infatti, non compromette il potere dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (EGAS) di deliberare la forma di gestione del servizio fra quelle consentite dall'ordinamento europeo.

7.5.3. I contratti pubblici

7.5.3.1. La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento

La sentenza n. **166** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), cost., in quanto, consentendo alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto pubblico ed un altro per la fase di affidamento, si porrebbe in contrasto con il principio di responsabilità unica di cui all'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016. Invero, la disposizione censurata, riguardando "la disciplina delle modalità organizzative

del responsabile unico del procedimento", rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa, riservata alle regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 cost. La norma si limita a stabilire che "le amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sull'unicità del centro di responsabilità" che viene garantita dal successivo comma 3 dell'articolo censurato in base al quale il responsabile di progetto coordina l'azione dei responsabili per fasi, se nominati

7.5.3.2. L'(illegittima) istituzione di un albo telematico regionale dei commissari di gara

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 37, comma 1 della legge della regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018, nella parte in cui prevedeva l'istituzione dell'albo telematico dei componenti delle commissioni di gara e la sua gestione in base a criteri determinati con decreto dal presidente della regione. La disposizione contrastava con l'art. 78 del d.lgs. n. 50 del 2016 ove si prevede che l'ANAC istituisce e gestisce un unico albo Nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici dal quale estrae una lista di candidati che comunica alle stazioni appaltanti, sottraendo alle stesse la scelta dei commissari di gara. La citata disposizione rappresenta una radicale "innovazione del nuovo codice dei contratti chiaramente ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione dei reati" e comporta il superamento della tesi, affermatasi in vigenza del d.lgs n. 163 del 2006, che inquadrava le disposizioni relative alla composizione e alle modalità di scelta dei componenti della commissione nella materia dell'organizzazione amministrativa (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007). La norma dichiarata illegittima, "pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico". In via consequenziale, sono stati dichiarati illegittimi i successivi commi 2, 3, 4 e 8 del denunciato art. 37 che, "nel regolare alcuni aspetti della nomina delle commissioni giudicatrici, si riferiscono all'albo telematico regionale e ne presuppongono l'operatività, così palesando la stretta connessione e l'inscindibile legame funzionale con la disposizione impugnata". Peraltro, la declaratoria di illegittimità costituzionale "non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici".

7.5.3.3. La (illegittima) previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), cost., l'art. 39, commi 1 e 3, della legge della regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018 in quanto, attribuendo alla Giunta regionale l'adozione di linee guida, documentazione standard, capitolati speciali, schemi di contratto e del codice regionale di buone pratiche, si sovrapponeva alle competenze attribuite all'ANAC dall'art. 213, comma 2, del d. lgs. n. 50 del 2016. In particolare, il legislatore regionale affidava "l'individuazione di parametri utili alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e alla valutazione della congruità delle offerte anormalmente basse" ai predetti strumenti di regolazione regionale che, data la loro natura, erano destinati ad incidere su tutti gli atti della procedura ad evidenza pubblica e sul contratto a valle. Le disposizioni censurate, "estranee all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione e riconducibili alla materia statutaria dei lavori pubblici regionali", si ponevano in contrasto con la richiamata norma interposta che, "nell'attribuire all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicazione della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile". Nè è valsa ad escludere il predetto contrasto la previsione che "tutti gli atti di regolazione regionale devono essere adottati in coerenza con le linee guida ed i bandi tipo dell'ANAC": la competenza legislativa delle regioni ad autonomia speciale va comunque esclusa in quanto "il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità intermedio riservato alla Giunta regionale (sentenza n. 187 del 2013)". In via consequenziale, è stato dichiarato illegittimo il comma 2 del denunciato art. 39 "dal momento che assegna ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1", "sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto". Peraltro, la declaratoria di illegittimità costituzionale non ha comportato "alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici".

7.5.3.4. La qualificazione delle stazioni appaltanti

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 45 della legge della regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018 il quale attribuiva la selezione dei requisiti necessari ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti a una delibera della Giunta regionale, adottata su proposta del presidente della regione. La norma è stata giudicata in contrasto, in particolare, con l'art. 38 del d.lgs. n. 50

del 2016 il quale istituisce presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate. Il legislatore statale ha "optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti e della loro professionalizzazione, cosicché la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici, secondo standard predefiniti e sistemi premianti". Simile scelta risponde a diverse finalità, quali la possibilità di beneficiare di economie di scala, l'agevolazione dell'attività dell'ANAC di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di controllo della corretta gestione delle commesse pubbliche ed il miglioramento della concorrenza mediante l'innalzamento del livello di professionalizzazione e specializzazione delle stazioni appaltanti. Ne discende che il sistema della qualificazione, pur "se incide sull'organizzazione, va inquadrato in un ambito materiale caratterizzato dalle competenze statali esclusive della tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica". La dichiarazione di illegittimità costituzionale, derivante dalla riscontrata introduzione di "un non meglio precisato sistema di qualificazione affidato alla Giunta regionale, parallelo e distinto rispetto a quello nazionale", non ha comportato "alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici".

7.6. La regione siciliana

7.6.1. La potestà legislativa primaria in tema di requisiti di accesso alla carica di deputato regionale

L'ordinanza n. **162** ha dichiarato manifestamente inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, della legge siciliana n. 29 del 1951, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, cost., nella parte in cui comprende fra gli ineleggibili alla carica di deputato regionale il direttore generale d'ateneo o comunque il direttore generale dell'università degli studi di Messina, per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri. Nell'occasione, i giudici hanno rammentato che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato l'art. 122 cost.: "a seguito della riforma, i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali costituiscono materia di legislazione ripartita tra lo stato e le regioni ordinarie, le quali possono esercitare la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale". In attuazione della legge costituzionale, è stata adottata la legge n. 165 del 2004, la quale, per effetto del principio autonomistico, "ha determinato un'attenuazione della rigida disciplina unitaria dell'elettorato passivo, ampliando i confini della discrezionalità legislativa regionale in tema

di ineleggibilità", e ha fissato i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare. In particolare (art. 2, comma 1, lett. a), esse possono prevedere i casi di ineleggibilità 'qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati'. Il nuovo assetto delle attribuzioni in materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dalla disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità "hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo delle regioni ordinarie" (sentenza n. 134 del 2018). Tuttavia, la regione siciliana "non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 cost., si impongono alle regioni a statuto ordinario", ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 143 del 2010).

7.6.2. La potestà di integrare la disciplina dei tributi erariali (in materia di IRAP)

La sentenza n. **128** ha rammentato che "la regione siciliana ha (…) il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le regioni ordinarie dall'art. 117, secondo comma, lettera e), cost. (sentenza n. 152 del 2018)". In particolare, secondo il disegno delineato dal legislatore statale, la regione siciliana "aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997, relativo alla istituzione ed alla disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro in esso delineato".

7.6.3. La variazione di denominazione dei comuni termali

La sentenza n. **123** ha richiamato la costante giurisprudenza per la quale "l'art. 133, secondo comma, cost. è certamente destinato alle regioni a statuto ordinario, che devono adempiere l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante ricorso al referendum (sentenze n. 2 del 2018, n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981). La disposizione costituzionale in parola (…) vincola le stesse regioni a statuto speciale, nella parte in cui riconosce il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali, principio radicato nella tradizione storica (sentenza n. 279 del 1994) e connaturato all'articolato disegno costituzionale delle autonomie in senso pluralista (sentenza n. 453 del 1989). Con specifico riferimento alla regione siciliana, questa stessa corte ha già stabilito che tale principio, di portata generale e caratterizzante il significato pluralistico della nostra democrazia, condiziona anche la

potestà legislativa esclusiva regionale (…). (…) l'art. 14, lettera o), dello statuto reg. siciliana, pur attribuendo alla regione stessa potestà legislativa esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, prevede che tale competenza sia esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello stato. Ancora di recente (…), la giurisprudenza costituzionale ha precisato che le regioni a statuto speciale restano peraltro libere di dare attuazione al principio in questione nelle forme procedimentali ritenute più opportune" (sentenza n. 21 del 2018).

7.6.4. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili

La sentenza n. **96** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale - sollevata in relazione all'art. 117, primo comma, cost., in riferimento alla direttiva n. 1999/70/CE del consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato - dell'art. 77, comma 2, della legge della regione siciliana n. 17 del 2004 che prevede: 'Le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non si intendono applicabili ai contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili'. Per la corte il giudice remittente ha ricostruito in modo erroneo ed incompleto il quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo, sui contratti a termine con la pubblica amministrazione, rendendo inadeguato l'iter logico-argomentativo delle censure prospettate (sentenza n. 134 del 2018). Il rimettente ha ricondotto tale tipologie contrattuali all'art. 2094 cod. civ., escludendo una loro diversità strutturale rispetto agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a termine con una pubblica amministrazione, e dalla inapplicabilità della disciplina attuativa della direttiva comunitaria ha desunto la possibilità di un numero illimitato di rinnovi, senza oggettive ragioni giustificatrici e senza pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori. Tuttavia, per la corte il rimettente non ha tenuto in adeguata considerazione l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare il comma 5, secondo cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni, e dunque l'abusivo ricorso ai contratti a termine, non può comportare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma attribuisce solo il diritto al risarcimento del danno. Al riguardo, secondo la giurisprudenza della CGUE, sin dalla sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino (paragrafo 49), è stato chiarito che una normativa nazionale 'che vieta nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato' può

essere considerata conforme all'accordo quadro, qualora l'ordinamento giuridico interno dello stato membro preveda un'altra misura effettiva, destinata ad evitare ed a sanzionare l'eventuale abuso. Più recentemente l'ordinanza 1° ottobre 2010, in causa C-3/10, Affatato, la CGUE ha affermato (paragrafo 51) che: 'la clausola 5 dell'accordo quadro dev'essere interpretata nel senso che […] essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui all'art. 36, quinto comma, del d.lgs. n. 165/2001, la quale, nell'ipotesi di abuso derivante dal ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione da un datore di lavoro del settore pubblico, vieta che questi ultimi siano convertiti in un contratto di lavoro a tempo indeterminato quando l'ordinamento giuridico interno dello stato membro interessato prevede, nel settore interessato, altre misure effettive per evitare, ed eventualmente sanzionare, il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato stipulati in successione'. Infine, la stessa misura del risarcimento del danno, come alternativa alla trasformazione, è stata oggetto di attenzione in sede europea e nazionale; basti, al riguardo, citare - come ricordato nella recente sentenza n. 248 del 2018 - la decisione della CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro, che ha ritenuto la compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle statuizioni contenute nella sentenza della corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072, pronunciata nel giudizio nel corso del quale era intervenuta la sentenza della CGUE Marrosu e Sardino. La sentenza delle sezioni unite civili, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato, ha riconosciuto al dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, il diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010.

7.6.5. La (illegittima) previsione dell'iscrizione dei consorzi e delle società d'ambito in liquidazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni

La sentenza n. **205** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, cost., dell'art. 9, comma 6, della legge della regione siciliana n. 10 del 2018, che estendeva l'iscrizione alla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'art. 9 del d.l. n. 185 del 2008 ai consorzi e alle società d'ambito in liquidazione. La disciplina sulla certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni, introdotta dal d.l. n. 185 del 2008, è stata estesa dal d.l. n. 66 del 2014 a tutte le pubbliche amministrazioni (fermo

restando il divieto di rilascio delle citate certificazioni, a pena di nullità, da parte degli enti locali commissariati ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 e delle regioni sottoposte a piani di rientro dai deficit sanitari), e mira a favorire lo smobilizzo dei crediti (anche mediante la compensazione con debiti tributari). Le ricordate disposizioni sono state adottate dal legislatore statale nell'esercizio della sua potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, allo scopo di "uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione". La disciplina statale, infatti, "salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela" di prevalenti interessi "di rilevo nazionale insuscettibili di frazionamento". La disposizione censurata, inserendo le società d'ambito in liquidazione tra i soggetti pubblici autorizzati a certificare i crediti vantati nei propri confronti, mediante iscrizione alla piattaforma telematica, si poneva in contrasto con la disciplina statale, producendo in primo luogo "un'estensione soggettiva, in quanto tali società non potrebbero ritenersi appartenere alla categoria delle amministrazioni pubbliche". In secondo luogo, la norma determinava anche un'indebita estensione oggettiva dell'ambito di applicazione, includendo tra le somme certificabili non solo quelle dovute per forniture, ma anche per somministrazioni e prestazioni professionali. Il legislatore siciliano, pertanto, "intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso una prerogativa che gli è preclusa". Infine, la corte ha sottolineato la necessità di "salvaguardare gli equilibri finanziari e tenere in debito conto le conseguenze finanziarie che si potrebbero produrre a carico del bilancio dello stato, specie nel caso in cui le somme anticipate ai creditori per conto delle pubbliche amministrazioni a mezzo della compensazione non fossero recuperabili dallo stato", come sarebbe stato ipotizzabile con riguardo alle società d'ambito in liquidazione. La previsione di includerle tra i soggetti autorizzati alla certificazione si è rivelata contraria alle esigenze di "un sistema unitario e strutturato in modo da precludere l'accesso di soggetti insolventi o di dubbia solvibilità", come emerge dal già citato divieto di rilascio delle certificazioni per enti locali commissariati e regioni sottoposte a piani di rientro.

7.7. La regione Trentino-Sudtirolo

7.7.1. La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica)

La sentenza n. **108** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 cost., degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; e 4, commi 1, 2, 3 e 5, della legge della regione Trentino-Sudtirolo n. 4 del 2014, autoqualificata come interpretativa dell'art. 10 della legge regionale n. 6 del 2012 in materia di trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali. In particolare, la legge del 2012 ha consentito, nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare lorda, ai consiglieri cessati dal mandato che godessero di un vitalizio superiore, di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per la cosiddetta "attualizzazione" della parte di vitalizio eccedente il tetto, consistente in un'anticipazione di capitale e cioè nell'immediata attribuzione e liquidazione in valore attuale dei futuri importi corrispondenti alle quote eccedenti. La definizione dei parametri e delle modalità di quantificazione del valore attuale era stata demandata all'ufficio di presidenza del consiglio regionale. La legge del 2014 ha disposto con efficacia retroattiva la sostituzione dei parametri e dei criteri individuati dall'ufficio di presidenza con la nozione di valore attuale medio, prevedendo altresì, a carico degli ex consiglieri regionali interessati, l'obbligo di restituire le somme già percepite (e/o le quote del fondo finanziario "Family" già attribuite) in base alle regole pregresse. La corte ha rilevato l'erronea autoqualificazione come interpretative delle norme censurate le quali "non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione" (sentenze nn. 132 del 2016, 160 del 2013 e 209 del 2010; ordinanza n. 92 del 2014). Piuttosto, il legislatore del 2014 ha dettato norme innovative con efficacia retroattiva, introducendo un nuovo criterio per l'attualizzazione (il valore attuale medio) e individuando direttamente le modalità per la relativa determinazione, risultata così preclusa all'ufficio di presidenza. Gli obiettivi dell'intervento retroattivo sono stati ravvisati nella duplice esigenza di ricondurre a "equità e ragionevolezza gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza", e di "provvedere al contenimento della spesa pubblica". Gli indicati motivi di interesse generale "si contrappongono ai profili

sintomatici dell'asserita irragionevolezza della legge (…): l'erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessarietà di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale". Tali profili, nel bilanciamento delle opposte esigenze, sono stati ritenuti recessivi, "a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge (…). Ciò, innanzitutto, per una ragione legata alla peculiarità della vicenda (…) in cui l'intervento legislativo retroattivo manifesta la propria natura riparatrice e incide su un regime di favore quale la attualizzazione, assai peculiare e reso ancor più eccezionale, negli effetti prodotti, dalla scelta di specifici criteri di calcolo. Vi è, inoltre, una ragione di carattere più generale a sostegno della ragionevolezza della disciplina censurata. L'intervento legislativo mira a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata. Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere - secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, cost. - all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (…), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio" (sentenza n. 6 del 2019). In tale contesto, si spiega e si giustifica perché, allo stesso legislatore regionale, la legge del 2012, in combinazione con i criteri di calcolo approvati dall'ufficio di presidenza, "sia apparsa dissonante, e perciò meritevole di modifica". Né la denunciata disciplina ha leso il principio del legittimo affidamento. In termini temporali, la legge che ha condotto alla complessiva rideterminazione delle somme poi parzialmente revocate è stata approvata entro l'anno dall'originaria attribuzione delle stesse. Inoltre, la non imprevedibilità dell'intervento retroattivo - "anche a voler prescindere dalla forte reazione dell'opinione pubblica conseguente al diffondersi delle notizie sulla vicenda, e senza considerare che indagini delle magistrature penale e contabile erano nel frattempo iniziate" - è suggerita dalla circostanza che il legislatore trentino ha ritenuto necessario dare giuridico riconoscimento, nell'ambito della nuova quantificazione della quota attualizzata dei vitalizi e dei conseguenti obblighi di restituzione, alle restituzioni effettuate spontaneamente da

alcuni destinatari del provvedimento di attualizzazione. L'assetto regolatorio non poteva perciò dirsi adeguatamente consolidato, "sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo", sia perché la legge del 2012 "è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento" (sentenza n. 56 del 2015). Infine, la proporzionalità dell'intervento è attestata dalla concessione ai beneficiari degli assegni coinvolti sia dell'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del valore attuale medio, sia della possibilità di revocare con efficacia retroattiva l'opzione per l'attualizzazione. È così emersa la ragionevolezza della normazione retroattiva sul patrimonio dei destinatari che configura comunque "un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario".

7.7.2. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile

La sentenza n. **138** ha dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) e o), cost., le disposizioni di alcune leggi della provincia autonoma di Bolzano e della regione Trentino-Sudtirolo che consentivano ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale pensionabile, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi. La corte ha ritenuto che la normativa censurata, "incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio di bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 cost.". In via preliminare, ha evidenziato il collegamento funzionale degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) cost. 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 (…) sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni - compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile" (sentenza n. 196 del 2018). Analogamente, nella materia della previdenza sociale, "le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro. Il collegamento funzionale tra i precetti invocati si verifica attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, il quale dispone

contemporaneamente: la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (…); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma. Equivalente incidenza sull'art. 81 cost. realizza l'art. 2 della stessa legge, in quanto stabilisce dei termini in ordine all'applicazione del censurato meccanismo aventi effetto diretto sulle risultanze della parificazione regionale. Così pure il secondo periodo del comma 1 e il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge forniscono copertura normativa ai meccanismi della legge prov. n. 10 del 1992, privi di effetti giuridici fin dall'entrata in vigore del primo contratto collettivo conseguente alla privatizzazione dell'impiego pubblico ma incorporati per relationem dalle suddette disposizioni. Ancora, l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 (…) offre copertura normativa alle erogazioni avvenute in forza dei meccanismi retributivi e previdenziali adottati dalla provincia autonoma in violazione di norme imperative contenute nella legislazione esclusiva statale". Per quel che concerne la legislazione della regione autonoma Trentino-Sudtirolo, il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 11 del 2017 "fa salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale". Nel respingere apposite eccezioni formulate dalle autonomie territoriali, la corte ha, poi, evidenziato che non è sufficiente la presenza, nel rendiconto, di un saldo positivo a sanare l'assenza di legittimazione delle spese inerenti all'assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali. Ha escluso, inoltre, l'appartenenza delle norme censurate alla materia statutaria 'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto', "dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa". Peraltro, nell'odierno giudizio "non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale". Infine, la trasformazione, per legge provinciale o regionale, delle somme erogate da indennità dirigenziali prive del carattere corrispettivo della prestazione a elemento fisso e continuativo della retribuzione, "costituisce una finzione giuridica intrinsecamente inconciliabile che, in quanto finalizzata ad aggirare un divieto di carattere generalizzato per tutti i dipendenti pubblici, è essa stessa costituzionalmente illegittima". Conclusivamente, le citate disposizioni, inserite nel complesso quadro normativo dal legislatore sia regionale che provinciale con ambigui e

reiterati rinvii per relationem, "incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva".

7.8. La regione Valle d'Aosta

7.8.1. L'(illegittima) esclusione dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VAS dei piani urbanistici di dettaglio e delle varianti non sostanziali al PRG

La sentenza n. **118** ha esaminato ed accolto, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., due questioni attinenti al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS), aventi ad oggetto gli artt. 12-bis, comma 4, e 16, comma 1, della legge della regione Valle d'Aosta n. 11 del 1998, inserito il primo e come sostituito l'altro dagli artt. 3 e 9 della legge regionale n. 5 del 2018. La prima disposizione consentiva di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che determinassero modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente; la seconda escludeva le varianti non sostanziali al PRG dalla verifica di assoggettabilità a VAS. In via preliminare, la corte ha individuato il complesso normativo atto a vincolare la potestà legislativa della regione. I commi 2, lett. a), e 3 dell'art. 6 cod. ambiente prevedono, da un lato, "una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli", e dall'altro, una "possibile esclusione, per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale", ma solo in assenza di impatti significativi sull'ambiente. Il successivo art. 12 dello stesso codice, poi, disciplina il procedimento "diretto a verificare se il piano possa avere impatti significativi sull'ambiente" anche nell'ipotesi di modifiche a piani e programmi già sottoposti positivamente a verifica di assoggettabilità o a VAS, "pur se limitato ai soli effetti (…) che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati". Pertanto, se, da un lato "la VAS (…), attiene alla materia 'tutela dell'ambiente' (…), di competenza esclusiva dello stato (sentenza n. 58 del 2013), le disposizioni citate, dall'altro, sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007). Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di tutela del paesaggio, prevista dall'art. 2, lettera q), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta, quindi, (…) vincolata, posto che

questa deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica". Nel caso specifico, la corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni impugnate, invece, contraddicessero tale vincolo. Ha rilevato, innanzitutto, che con le modifiche introdotte il legislatore regionale ha mutato la sedes materiae della disciplina in tema di VAS riferita ai piani urbanistici. Infatti, precedentemente contenuta nella legge regionale comunitaria 2009, essa è stata trasferita nella legge urbanistica regionale n. 11 del 1998. "In tale nuova collocazione, tuttavia, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (…), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente. L'indice sintomatico di questa inadeguata impostazione si rinviene laddove il legislatore regionale, all'interno delle disposizioni impugnate, ha stabilito (…) effetti automatici di esclusione delle procedure di assoggettabilità e sottoposizione a VAS". I giudici hanno, poi, precisato che il PUD di cui al censurato comma 4 dell'art. 12-bis può essere qualificato "come un piano elaborato per il settore della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli che determina l'uso di piccole aree a livello locale". In base alla norma impugnata, il PUD che "non comporti ulteriori varianti ma determini modifiche non costituenti variante, (…) viene automaticamente escluso ai fini della assoggettabilità o sottoposizione a VAS". Ciò potrebbe verificarsi per fattispecie che "rientrano invece nelle previsioni dell'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: in tali casi il PUD, infatti, è un piano che determina l'uso di piccole aree a livello locale e, inoltre, apporta modifiche minori ai piani urbanistici sovraordinati. La VAS è quindi necessaria ove, all'esito della apposita verifica di assoggettabilità, l'autorità competente valuti che il PUD produca impatti significativi sull'ambiente (…). Per un verso, la presenza di modifiche non costituenti variante - ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale - esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto identico a quello degli strumenti sovraordinati. Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente (sentenza n. 197 del 2014). Tali considerazioni consentono di escludere che la disciplina regionale integri (…) un innalzamento della tutela ambientale". La corte ha esaminato, poi, la seconda disposizione impugnata. L'art. 16, comma 1, come sostituito, modificando la disciplina previgente - che escludeva dal campo di applicazione

della VAS solo le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali, che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente - "ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente. (…) La disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS". Conclusivamente, la corte ha ribadito quanto già stabilito con la sentenza n. 197 del 2014, che "ha escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità".

7.8.2. Gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG

La sentenza n. **118** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lett. a), h), i) e j), della legge della regione Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. n. 5 del 2018, promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), cost. La norma censurata individua gli interventi consentiti nelle zone territoriali di tipo A (costituite dagli agglomerati di interesse storico, artistico ecc.), in assenza degli strumenti attuativi del PRG. Secondo la corte, tale disposizione riguarda precipuamente la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'art. 2, lett. g), dello statuto valdostano, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali. Preliminarmente il collegio ha delimitato la censura precisando che nel caso di specie assume rilievo il solo comma 2 dell'art. 9 t.u. edilizia, il quale concerne "la fattispecie dell'edificazione in porzioni del territorio oggetto di pianificazione generale, ma che, per espressa determinazione degli stessi strumenti generali, necessitino di piani attuativi e questi siano assenti". Ha chiarito, quindi, che "la censura relativa al contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente non è appropriata" in quanto l'evocata norma interposta attiene alla materia edilizia e non a quella della tutela dell'ambiente. "Il parametro di riferimento rimane, dunque, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l'autonomia regionale". L'art. 2 del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa

concorrente in materia edilizia delle regioni a statuto speciale deve essere esercitata "nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione". La corte ha ribadito, a tal proposito, che l'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, "per il suo contenuto, per la sua obiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale". Ha ricordato, poi, che già la sentenza n. 68 del 2018 ha individuato la "specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'art. 9, ravvisandola nell'esigenza di salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio". La successiva sentenza n. 245 del 2018 ha ulteriormente specificato il suddetto principio affermando che "gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione". Conseguentemente, "le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione; si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio". In applicazione dei suddetti principi, la corte ha concluso che nel caso specifico "non si è (…) in presenza (…) di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere. Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale".

7.8.3. L'(illegittimo) obbligo di restituzione alla regione dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani in caso di fusione con confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale

La sentenza n. **143** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 cost.), del comma 10-bis dell'art. 3 della legge della regione autonoma Valle d'Aosta n. 2 del 2010, nella parte in cui estendeva l'obbligo di restituzione dei contributi regionali erogati per il fondo rischi per l'accesso al credito delle PMI regionali, inizialmente previsto in caso di liquidazione dei consorzi di garanzia collettiva, alle ipotesi di fusione dei medesimi con altri consorzi operanti o aventi sede al di fuori del territorio

regionale. Nell'intento del legislatore valdostano, la disposizione aveva la finalità di "garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla regione alle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale", sull'assunto che la fusione di un consorzio di garanzia collettiva con un altro operante al di fuori della regione producesse, al pari della sua liquidazione, "il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta". Tuttavia, "l'equiparazione tra fusione e liquidazione si è rivelata "giuridicamente erronea". "La fusione è vicenda, infatti, di carattere evolutivo-modificativo ben diversa e anzi antitetica alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all'estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi". Data la continuità dell'ente (che, secondo il diritto vivente, a seguito dell'operazione di fusione, sia pure con diverso assetto organizzativo, conserva comunque la propria identità), "l'intervenuta sua fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d'Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi". Restano, di conseguenza, "ingiustificati la restituzione di tale contributo e il parallelo divieto di utilizzabilità per nuove garanzie imposti dalla normativa denunciata come effetto automatico ed immediato dell'operazione di fusione". La restituzione dei contributi non utilizzati per il sostegno delle PMI locali viene comunque garantita, in quanto l'acclarata illegittimità "non esclude che la regione abbia poi, comunque, diritto di chiedere in restituzione il contributo erogato al fondo rischi confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione nel caso in cui, al termine dell'anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale".

7.8.4. L'inderogabilità del provvedimento unico regionale e della conferenza di servizi nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale

La sentenza n. **147** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., degli artt. 10, 12, 13 e 16 della legge della regione autonoma Valle d'Aosta n. 3 del 2018, contenenti varie previsioni in materia di Valutazione di impatto ambientale. In particolare, gli artt. 12 e 13 citati configurano il provvedimento di VIA come autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera. Per la corte una tale configurazione giuridica si pone in contrasto con la disciplina statale e, in particolare, con l'art. 27-bis del cod. ambiente che prevede, invece, un 'provvedimento autorizzatorio unico' regionale, che altro non è se non la "determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, comprensivo di tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto". Più in particolare, è stato ricordato

che "il provvedimento unico regionale, introdotto nel cod. ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato ‘a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto' (sentenza n. 198 del 2018). Detto istituto ‘non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi' (sentenza n. 198 del 2018). Il provvedimento unico ha, dunque, ‘una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti', e non ‘è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto' (sentenza n. 198 del 2018; più recentemente, sentenza n. 246 del 2018)". È stata dichiarata fondata anche la questione relativa all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 che prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche 'nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente'. In tal modo la conferenza di servizi è relegata, dalla legge regionale impugnata, "a un ruolo meramente consultivo e marginale, secondo una previsione che contrasta con il disegno normativo prefigurato dall'art. 27-bis del cod. ambiente", il quale diversamente la fa assurgere a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti unitari di detto provvedimento. Al riguardo, si è ribadito che "l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 14 comma 4 della l. n. 241 del 1990 sono espressione di un unico disegno riformatore che individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenza n. 246 del 2018)". Infine, è stato dichiarato illegittimo anche l'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2018, che - interferendo con i procedimenti che il cod. ambiente riserva allo stato - ha indicato tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, o ha previsto soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale senza contestualmente stabilire "limiti" massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r). La nuova distribuzione di competenze tra stato e regioni è stata operata dal d.lgs. n. 104 del 2017, già considerata "tra gli aspetti fondamentali della riforma in tema di VIA e di

assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale" (sentenze nn. 198 del 2018 e 93 del 2019). Conclusioni analoghe valgono per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11). Anche tali fattispecie sono illegittime in quanto si allontanano dalla disciplina statale, la quale, in virtù della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma lettera s) cost., richiede una uniformità di trattamento normativo nella allocazione dei procedimenti tra stato e regioni. Per la corte, non può essere condivisa la tesi per la quale la scelta di sottoporre alle procedure di VIA progetti non menzionati dalla normativa statale innalzi di per sé i livelli di tutela ambientale, contribuendo a implementare la protezione del valore costituzionale indicato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), cost. Infatti, la competenza esclusiva "non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale".

7.8.5. La particolare competenza della regione in ordine ai compiti demandati alle camere di commercio (annullamento del decreto ministeriale attuativo della riforma del sistema camerale limitatamente alle parti riferite alla camera valdostana)

La sentenza n. **225**, nel decidere il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione autonoma Valle d'Aosta, ha dichiarato che non spettava allo stato, e per esso al ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto ministeriale del 16 febbraio 2018 nella parte in cui contiene una serie di misure di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali nonché di riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle camere di commercio. La corte - dopo aver ribadito "l'anfibia configurazione delle camere di commercio, per un verso ‘organi di rappresentanza delle categorie mercantili', per un altro ‘strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche' - ha evidenziato "la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo", esercitando le camere di commercio "funzioni evidentemente riconducibili alla competenza legislativa dello stato; (…) compiti che riflettono competenze regionali (…) in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello stato (…) in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017)". È stato, altresì, ribadito che "le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale, posto che le camere di commercio non sono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di

dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello stato". Tali considerazioni, valide in generale per le "competenze delle regioni ordinarie interessate dal procedimento di riforma del sistema camerale, devono essere specificate in relazione alle regioni speciali e alla particolare posizione della regione autonoma Valle d'Aosta". Con riferimento alle competenze in materia delle regioni ad autonomia differenziata si è ricordato che le camere di commercio non possono essere annoverate fra gli enti para-regionali del Trentino-Sudtirolo, "sia perché lo statuto le mantiene ben distinte dagli enti medesimi, sia perché la disciplina delle funzioni camerali non spetta alla regione, bensì alle province di Trento e Bolzano od allo stato stesso […], il che determina una situazione […] peculiare (sentenze nn. 243 del 1985 e 273 del 2007)". In linea con quanto affermato in altre occasioni, poi, è stato ricordato che "le camere di commercio non possono definirsi enti locali in senso proprio, ma sono ‘enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali'. Su tali soggetti, ‘la regione siciliana (diversamente dalla regione autonoma Trentino-Sudtirolo) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva' (sentenza n. 29 del 2016)". Infine, con riferimento alle attribuzioni della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, è stato ribadito che lo statuto speciale di questa regione (adottato con legge costituzionale 31 gennaio del 1963, n. 1) "non inserisce le camere stesse, né sotto il profilo funzionale né sotto il profilo strutturale, fra gli oggetti della competenza legislativa regionale piena o primaria (e nemmeno vi accenna nei successivi articoli); sicché, per il Friuli-Venezia Giulia, manca una puntuale attribuzione statutaria, del genere di quella risultante dall'art. 4, n. 8, del vigente statuto per il Trentino-Sudtirolo […]. [L]'espressa previsione dell'ordinamento delle camere di commercio rispondeva e risponde, nel caso del Trentino-Sudtirolo, a ragioni del tutto peculiari, che non trovano riscontro nel caso del Friuli-Venezia Giulia. Tuttavia, pur nel silenzio delle disposizioni statutarie della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le camere di commercio, in quanto enti pubblici territorialmente situati, che svolgono funzioni nelle materie di competenza propria delle regioni, sono in vario senso assoggettati ai poteri regionali di supremazia, prestandosi dunque a venire riordinati e riorganizzati da parte delle regioni medesime (sentenza n. 65 del 1982)". La corte, dopo aver ricordato le menzionate affermazioni già svolte con riferimento ad alcune regioni ad autonomia differenziata, ha evidenziato la posizione affatto peculiare di cui gode la regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che è, infatti, direttamente titolare delle funzioni

attribuite alle camere di commercio. Proprio in virtù dell'ampia discrezionalità in materia, la regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con legge reg. n. 7 del 2002 ha trasferito dette funzioni a un ente di propria creazione, riorganizzando il sistema camerale e istituendo la 'camera valdostana delle imprese e delle professioni - chambre valdôtaine des entreprises et des activités libérales'. In particolare, il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni camerali alla regione (art. 11 del d.lgs.c.p.s. n. 532 del 1946) è stato successivamente irrigidito dal d.lgs. di attuazione statutaria n. 320 del 1994, affidando a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del governo e della regione, previo parere del consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Per la corte, quindi, "emerge chiaramente (…) come lo stato non abbia tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la camera valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-bis dello statuto speciale (in senso simile, sentenza n. 38 del 2003)".

7.9. Le province di Trento e Bolzano

7.9.1. L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **62** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., dell'art. 17 della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2017, che, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti provinciali, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevedeva un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimettesse anticipatamente dal servizio. Dopo aver evidenziato la competenza provinciale per quanto attiene ai profili organizzativi ed eventuali provvedimenti riferiti a singoli dipendenti, la corte ha ritenuto che la materia oggetto della disposizione censurata - ossia i profili normativi relativi al rapporto di lavoro, che necessita di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale - fosse riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. Tale materia, "in ragione delle disposizioni di cui all'art. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi, pur meritevoli di apprezzamento, relativi al ricambio generazionale, da definire, però, (…) con una disciplina collettiva" (sentenze nn. 172 del

2018, 160 e 32 del 2017, 251 del 2016). Conseguentemente, la previsione impugnata che stabilisce, al comma 1 la possibilità di incentivi all'esodo, "andava rimessa alla contrattazione collettiva propria del pubblico impiego privatizzato". Parimenti incostituzionale è risultato il successivo comma 2, poiché imponeva rilevazioni tecniche volte a verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati, in diretta correlazione alla previsione normativa del comma 1. Da ultimo, il comma 3, che demandava a future specifiche disposizioni legislative i criteri di attuazione della adozione degli esodi incentivati, contrastava palesemente con la riserva posta dalla citata disposizione statale alla contrattazione collettiva in detta materia.

7.9.2. L'unilaterale individuazione dei progetti da sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA (norme della provincia di Trento lesive della competenza esclusiva statale in materia ambientale)

La sentenza n. **93** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 28, comma 5, della legge della provincia autonoma di Trento n. 17 del 2017 che inseriva un comma 01 nell'art. 3 della legge provinciale n. 19 del 2013 secondo cui, in attesa dell'esito del ricorso promosso in via principale avverso l'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017, i rinvii agli allegati III e IV alla parte seconda del codice dell'ambiente dovevano intendersi riferiti al testo degli stessi precedente alla modifica operata dal legislatore statale. La legge provinciale del 2013 indica i progetti sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e al procedimento di VIA attraverso un rinvio espresso ai predetti allegati. Tuttavia, "la formulazione originaria della disposizione provinciale non presenta alcun elemento - né espresso né tacito - che possa portare a qualificare il richiamo degli allegati al cod. ambiente quale rinvio recettizio e non, invece, quale rinvio mobile: con la conseguenza che, intervenuta la modifica di detti allegati ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017, nell'ordinamento trentino non era necessario provvedere all'adeguamento della legislazione provinciale, poiché quest'ultima - in virtù del carattere mobile del rinvio di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 - era già conforme alla sopravvenuta normativa statale". Inoltre, il legislatore provinciale non si è limitato a interpretare una previgente disposizione. "Per un verso, infatti, ha inteso eludere il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non solo rinviando l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un dies incerto nel quando (ancorato com'è alla decisione di questa corte sul ricorso n. 68 del 2017), ma adottando una disposizione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo, previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale,

diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017. Per un altro verso, e decisivamente, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della provincia autonoma ma dello stato. In tal modo, il legislatore trentino ha preteso stabilire unilateralmente quali progetti è competente a sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece (…) rientra nella competenza esclusiva statale nella materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' l'individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra stato, regioni e province autonome".

7.9.3. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della provincia di Bolzano)

La sentenza n. **138** ha dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) e o), cost., le disposizioni di alcune leggi della provincia autonoma di Bolzano e della regione Trentino-Sudtirolo che consentivano ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale pensionabile, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi. La corte ha ritenuto che la normativa censurata, "incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio di bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 cost.". In via preliminare, ha evidenziato il collegamento funzionale degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) cost. 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 (…) sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni - compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile" (sentenza n. 196 del 2018). Analogamente, nella materia della previdenza sociale, "le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro. Il collegamento funzionale tra i precetti invocati si verifica attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, il quale dispone

contemporaneamente: la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (…); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma. Equivalente incidenza sull'art. 81 cost. realizza l'art. 2 della stessa legge, in quanto stabilisce dei termini in ordine all'applicazione del censurato meccanismo aventi effetto diretto sulle risultanze della parificazione regionale. Così pure il secondo periodo del comma 1 e il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge forniscono copertura normativa ai meccanismi della legge prov. n. 10 del 1992, privi di effetti giuridici fin dall'entrata in vigore del primo contratto collettivo conseguente alla privatizzazione dell'impiego pubblico ma incorporati per relationem dalle suddette disposizioni. Ancora, l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 (…) offre copertura normativa alle erogazioni avvenute in forza dei meccanismi retributivi e previdenziali adottati dalla provincia autonoma in violazione di norme imperative contenute nella legislazione esclusiva statale". Per quel che concerne la legislazione della regione autonoma Trentino-Sudtirolo, il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 11 del 2017 "fa salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale". Nel respingere apposite eccezioni formulate dalle autonomie territoriali, la corte ha, poi, evidenziato che non è sufficiente la presenza, nel rendiconto, di un saldo positivo a sanare l'assenza di legittimazione delle spese inerenti all'assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali. Ha escluso, inoltre, l'appartenenza delle norme censurate alla materia statutaria 'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto', "dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa". Peraltro, nell'odierno giudizio "non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale". Infine, la trasformazione, per legge provinciale o regionale, delle somme erogate da indennità dirigenziali prive del carattere corrispettivo della prestazione a elemento fisso e continuativo della retribuzione, "costituisce una finzione giuridica intrinsecamente inconciliabile che, in quanto finalizzata ad aggirare un divieto di carattere generalizzato per tutti i dipendenti pubblici, è essa stessa costituzionalmente illegittima". Conclusivamente, le citate disposizioni, inserite nel complesso quadro normativo dal legislatore sia regionale che provinciale con ambigui e

reiterati rinvii per relationem, "incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva".

7.9.4. L'attribuzione ai presidenti delle province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette

La sentenza n. **215** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lett. s), 118, secondo comma, cost., 4, 8 e 107 dello statuto speciale della regione Trentino Alto-Adige - degli artt. 1 della legge della provincia autonoma di Trento n. 9 del 2018 e 1 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2018 che attribuiscono ai rispettivi presidenti il potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di uccisione delle specie protette. La tutela della fauna selvatica è disciplinata a livello sovranazionale dalla cd. direttiva habitat n. 92/43/CEE, e dalla convenzione di Berna del 19 settembre 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa che autorizzano "deroghe al divieto di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi", stabilendo che "il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali". A livello nazionale, la legge n. 157 del 1992 disciplina la tutela delle specie protette ed il prelievo venatorio; demanda alle regioni il controllo della fauna selvatica (classificata come patrimonio indisponibile dello stato), ivi comprese le specie dell'orso e del lupo, "nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con le esigenze di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole". Il d.p.r. n. 357 del 1997 (regolamento attuativo della direttiva 92/43/CEE) "attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare", subordinandone l'esercizio all'inesistenza di una soluzione alternativa valida e all'assenza di pregiudizi per il mantenimento in condizioni soddisfacenti delle popolazioni delle specie interessate. Tuttavia, coerentemente con l'art. 16 della direttiva habitat (che attribuisce genericamente il potere di deroga agli stati membri, lasciando l'individuazione del soggetto competente alle norme interne), il citato d.p.r. conferisce alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano "la competenza a dare attuazione agli obiettivi del regolamento nel rispetto di

quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione". Il collegio ha quindi rilevato che il potere di dare attuazione con legge provinciale all'art. 16 della direttiva trova "la sua legittimazione nello statuto speciale", attenendo alle materie di competenza primaria di cui all'art. 8, nn. 16 e 21 (alpicoltura e parchi per la protezione della flora e fauna; agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine). Le menzionate competenze "concorrono a delineare un peculiare assetto dell'ecosistema delle province di Trento e di Bolzano", di talché il loro esercizio "ben può essere rivendicato a livello provinciale". La competenza provinciale ad attuare l'art. 16 della direttiva è stata del resto già affermata (sentenze nn. 329 e 104 del 2008 e n. 378 del 2007), con riferimento specifico alla competenza sui parchi per la protezione della flora e della fauna. Quanto alla dedotta violazione dell'art. 118 cost., si è osservato che "nelle materie di competenza legislativa provinciale, le funzioni amministrative spettano alle province (…), in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (sentenza n. 238 del 2007 e 236 del 2004) che tuttora vige per le province autonome". Né è risultato violato l'art. 117, primo comma, cost. in quanto la "direttiva habitat attribuisce il potere di deroga agli stati membri, per cui è indifferente quale sia l'organo" nazionale "competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento". La corte ha poi rilevato - in linea con le sentenze nn. 104 del 2008 e 425 del 1999 - che, con riferimento al d.p.r. n. 357 del 1992, "le province autonome non sono vincolate da atti sublegislativi laddove attuino con legge le direttive europee nelle materie di propria competenza". Infine, la legislazione provinciale impugnata, legittimamente sostituendo la cedevole disciplina statale, non ha leso l'art. 107 dello statuto che subordina il trasferimento delle funzioni amministrative alle province autonome all'emanazione di norme attuative.

8.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

8.2.1. Le relazioni finanziarie tra stato e autonomie speciali

8.2.1.1. Vincoli di finanza pubblica (caratteri e limiti)

Nei confronti delle autonomie speciali "oneri nelle forme di generali contributi di finanza pubblica possono essere imposti in via definitiva solo attraverso il metodo pattizio, che deve essere sempre osservato, mentre in via unilaterale lo stato può anticipare misure di contenimento quando la tempistica anticipata del documento di economia e finanza (DEF) non consente indugi nella definizione del concorso al rispetto dei vincoli di finanza

nazionali ed europei da parte delle autonomie territoriali" (sentenze nn. 154 del 2017, 155 e 19 del 2015). I vincoli di finanza pubblica "devono comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio (sentenza n. 82 del 2007), devono essere limitati nel tempo e, di regola, non sono consentite proroghe, cosicché l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo stato e la regione (sentenza n. 154 del 2017). Lo stato può anticipare gli effetti positivi dei contributi di finanza pubblica attraverso i cosiddetti accantonamenti, che sono - per intrinseca definizione - provvisori e da assoggettare a conguaglio nel momento in cui siano maturate e specificate le condizioni di legge sulla base delle quali sono stati disposti (sentenze n. 188 del 2016 e n. 77 del 2015). Deve, comunque, sempre essere consentita la possibilità di intraprendere la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, le relazioni finanziarie tra stato e autonomie territoriali (sentenza n. 19 del 2015). Sono consentite, in conformità ai limiti indicati negli statuti e nelle norme di attuazione statutaria, riserve erariali, ovverosia prelievi diretti a valere sulle risorse compartecipate (sentenza n. 241 del 2012)". Così la sentenza n. **6**.

8.2.1.2. Il contributo alla finanza pubblica

i) L'applicazione agli enti locali delle province autonome di Trento e di Bolzano del sistema sanzionatorio e premiale inerente al regime del pareggio di bilancio

La sentenza n. **77** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, promosse dalla provincia di Trento, in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto della regione Trentino-Sudtirolo, agli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al principio di leale collaborazione, all'accordo 15 ottobre 2014, al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra provincia autonoma e stato, all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, al principio di ragionevolezza, all'art. 81 cost., alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012. La disposizione prevede l'abrogazione del comma 483 dell'art. I della legge n. 232 del 2016 il quale - disponendo che 'per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Sudtirolo, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228' - recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della provincia autonoma, rendendo così inapplicabile alla provincia stessa ed ai comuni del territorio provinciale l'intero

sistema sanzionatorio ivi previsto in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio. In via preliminare, la corte ha ricordato quanto già affermato nelle sentenze nn. 94, 101 e 124 del 2018. La prima, avente ad oggetto la questione delle sanzioni contenute nella norma precedente a quella impugnata, chiarisce che, "mentre lo speciale regime di cui godono le autonomie territoriali trentine comporta che il perseguimento degli obiettivi macroeconomici a esse assegnati vengano perseguiti attraverso una specifica disciplina della finanza provinciale, le violazioni di tale specifico regime devono essere regolate da 'un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni (…) commesse dagli enti locali'". La seconda pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lett. a) e b), della legge n. 232 del 2016, "nella parte in cui prevede che gli enti locali delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali". Infine, la terza decisione ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma della provincia autonoma di Bolzano "che demandava a un provvedimento di intesa tra giunta e consiglio provinciale la definizione delle sanzioni a carico degli enti locali, in seguito al loro passaggio al regime dell'equilibrio di bilancio". Ricostruito il quadro normativo di riferimento, il collegio ha evidenziato che "per le autonomie ordinarie e a statuto speciale le modalità e i tempi di passaggio dal precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità a quello dell'equilibrio di bilancio sono stati differenziati e scaglionati in un arco temporale compreso tra il 2015 e il 2018. Il nuovo sistema è stato ulteriormente corretto (…) con la sentenza n. 101 del 2018, dichiarando costituzionalmente illegittimi, per tutti gli enti territoriali, il vincolo relativo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, correttamente accertato in sede di approvazione del rendiconto, e il divieto di utilizzare le somme conservate nel fondo pluriennale già assegnate a specifici obiettivi di investimento". La disposizione denunciata, "sancendo il definitivo passaggio di tutte le autonomie speciali al regime di pareggio del bilancio, ha fatto venire meno la precedente esclusione degli enti locali insistenti sul loro territorio, rendendo applicabile alle medesime autonomie anche il nuovo sistema sanzionatorio e premiale. In definitiva, mentre per gli anni 2016 e 2017 veniva ad applicarsi alle due province autonome di Trento e di Bolzano un complesso regime di vincoli, cioè un'ibridazione dell'obbligo del pareggio di bilancio con il precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità, successivamente tali autonomie sono passate alla nuova disciplina dell'equilibro di bilancio come rettificata dalla sentenza di questa corte n. 101 del 2018".

Tanto premesso, la corte ha ritenuto che "la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo stato e la provincia autonoma di Trento per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale". Ha ricordato innanzitutto come "nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionali, spetti al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale e quindi anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali". In tale prospettiva, "il carattere dell'omogeneità su base nazionale riguarda la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione, non già le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale". Con specifico riferimento alla regione autonoma Trentino-Sudtirolo e alle province autonome di Trento e Bolzano, i giudici hanno ribadito che anche esse sono assoggettate a un meccanismo di monitoraggio e di sanzioni collegato al rispetto degli obblighi complessivi di finanza pubblica. La finanza provinciale trentina "è ispirata al principio dell'accordo" manifestato "attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario - ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della corte dei conti" (…) - è demandata alle province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali - emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo - assumono così carattere di "parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati" (sentenza n. 40 del 2014)' (sentenza n. 94 del 2018). Gli enti locali della provincia autonoma di Trento operano in un regime 'che è eterogeneo ed esterno rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentat[i] dal sistema sanzionatorio generale […], pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica. In definitiva, (…) le autonomie ricorrenti - mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista - non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali' (sentenza n. 101 del 2018). (…) Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale la provincia autonoma di Trento assume dunque il ruolo di regista del sistema finanziario

provinciale integrato. La separatezza del suo sistema di relazioni finanziarie comporta una correlata autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali. Così come i proventi delle sanzioni sono trattenuti dalla provincia autonoma e non versati allo stato, così, egualmente, detti enti non partecipano a quelle misure premiali che si alimentano dei proventi delle sanzioni afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali. Gli enti locali virtuosi potranno semmai godere di maggiori trasferimenti da parte della provincia in ossequio a un criterio desumibile dalla misura premiale prevista dal comma 479; ferma restando (…) la correlata responsabilità dell'ente apicale (nel caso, la provincia autonoma) nei confronti dello stato per il mancato raggiungimento degli obiettivi concordati".

ii) La provincia autonoma quale regista del sistema finanziario provinciale integrato

"Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati su base territoriale, la provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato. Tale compito di regia comporta che, laddove in uno o più enti locali si verifichino degli scostamenti tali da integrare il mancato rispetto del saldo necessario ai fini dell'equilibrio di bilancio, la provincia autonoma è tenuta ad assumere appropriati provvedimenti nei loro confronti. Così, qualora ricorra - da parte del singolo ente partecipante alla finanza provinciale allargata - l'inadempimento dei compiti assegnati, il comma 475, lettera a), primo periodo, della legge n. 232 del 2016 prevede la riduzione dei trasferimenti correnti erogati (non dallo stato, ma dalla provincia autonoma) in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato". Così la sentenza n. **77**.

8.2.1.3. La riduzione delle risorse spettanti alle regioni: il limite intrinseco del corretto svolgimento delle funzioni

"Se (…) possono essere adottate, senza violare la costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e 'ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro. Più in generale, la giurisprudenza di questa corte ha ammesso che la legge dello stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile

con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)' (sentenza n. 138 del 1999). (…) la proporzionalità e la conseguente conformità a costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare (…) il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a pregressi esercizi" (sentenza n. 154 del 2017). Così la sentenza n. **6.**

8.2.1.4. Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (regione Sardegna)

La sentenza n. **6** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5, 116 cost., 7 e 8 dello statuto speciale sardo, l'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate in base ai criteri indicati in motivazione. La disposizione stabiliva che nel 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra stato e regione che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze costituzionali nn. 77 del 2015 e 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, fosse riconosciuto alla Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro. L'impugnativa ha preso le mosse dalla cosiddetta "vertenza entrate" della regione Sardegna, che è stata innescata dalla riforma dell'ordinamento finanziario regionale operata dalla legge n. 296 del 2006 e caratterizzata dal potenziamento della compartecipazione ai tributi erariali in conseguenza del trasferimento di nuove funzioni e della scelta di porre a carico del bilancio regionale il finanziamento del servizio sanitario e del trasporto pubblico locale. L'attuazione del riformato art. 8 dello statuto speciale ha alimentato una controversia già pervenuta all'attenzione della corte (sentenze nn. 95 del 2013, 118 e 99 del 2012). Il 21 luglio 2014 il ministero dell'economia e delle finanze e la regione hanno stipulato un accordo in materia di finanza pubblica, con il quale si sono regolati taluni elementi del rapporto economico-finanziario tra le parti; alcune clausole sono state recepite dallo stato, mediante trasposizione in disposizioni del d.l. n. 133 del 2014. Nel dicembre 2015, è stata raggiunta un'ulteriore intesa, denominata "accordo per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8" dello statuto; infine, il d.lgs. n. 114 del 2016 ha dettato le nuove norme di attuazione statutaria. Nel frattempo, la regione è

stata sottoposta a numerosi contributi di finanza pubblica, "vecchi e nuovi, alcuni dei quali non corredati da espressi limiti temporali di applicazione". Nel delineato contesto, la norma censurata ha leso le competenze della regione poiché ha sottratto alla sua programmazione triennale "una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma di euro 15.000.000,00", riferita al solo esercizio 2019. Diversi e concordanti elementi hanno attestato l'incongruenza dello stanziamento con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali: "a) la lunga vicenda del contenzioso che non è mai stata definita secondo i canoni" individuati dalla corte fin dal suo insorgere (sentenza n. 118 del 2012); "b) la mancata ridefinizione delle relazioni tra stato e regione autonoma Sardegna secondo i criteri fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009; c) il permanere di contributi e accantonamenti risalenti a pregressi esercizi finanziari automaticamente riproposti senza passare attraverso l'autonoma istruttoria che dovrebbe corredare ciascuna manovra di finanza pubblica, quando alle autonomie territoriali venga richiesto di concorrere alla sostenibilità del debito nazionale e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 154 del 2017); d) le stesse ammissioni dell'avvocatura generale dello stato in ordine alla mancata attuazione - a oltre tre anni dalla sua pubblicazione - della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali". In particolare, nel negoziato tra le parti non sono mai state dedotte le componenti dell'entrata e della spesa "necessarie per quantificare in modo ragionevole e proporzionato la dimensione del bilancio regionale necessaria per il corretto esercizio delle competenze della regione autonoma Sardegna. Ciò in contrasto con la stessa sentenza n. 118 del 2012, ove si è precisato che l'accordo tra le parti non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010). (…) proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata. Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna. Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra stato e regione" (sentenze nn. 154 del 2017, 188 del 2016 e 19 del 2015). In ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni, "le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la

mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della regione autonoma Sardegna […]), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni". In relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra stato e regione secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, si è sottolineato come, "a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale", benché il citato articolo detti "criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite". Allo stato, è rimasta altresì inattuata la sentenza n. 77 del 2015 che ha prospettato un'esegesi costituzionalmente orientata della normativa statale "assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi" di accantonamenti non ancora restituiti. La norma impugnata è risultata illegittima "anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza per incoerenza rispetto alla finalità perseguita, poiché l'esigua consistenza dello stanziamento da essa previsto entra in patente contraddizione con l'obiettivo, sostenuto dal resistente, di definire i complessivi rapporti finanziari tra lo stato e la regione". La misura dello stanziamento di 15 milioni di euro si è rivelata "contraddittoria, proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, rispetto ai lunghi tempi dell'irrisolta vertenza e alla dimensione finanziaria degli obiettivi richiamati dalla norma, ovvero assicurare una sistemazione provvisoria alla definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo stato e la regione". Infine, la corte ha ritenuto di precisare gli effetti della pronuncia "al fine di evitare che nel triennio di riferimento il necessario concorso della regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica comprima, oltre la misura consentita, l'autonomia finanziaria della stessa. Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso una diversa modulazione dei flussi finanziari tra lo stato e la regione che tenga conto, nella sostanza e non solo nella formale petizione di principio, dell'esigenza attuativa della sentenza n. 77 del 2015, del ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità e dell'evoluzione (…) dei complessivi rapporti finanziari tra stato e regione. Fermo restando l'istituto dell'accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e - conseguentemente - impregiudicata la possibilità che la

trattativa tra stato e regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello stato, che anticipi, nel corso dell'esercizio 2019, gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività. Nella determinazione di tale concorso gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione - al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento - sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza" costituzionale. Partendo dall'andamento storico delle entrate e delle spese della regione, la rimodulazione dovrà tener conto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, della dimensione della finanza della regione Sardegna rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri, degli svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite; del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo, cost.); del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, cost.); del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quanto riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella ex post dell'esercizio 2018 (sentenze nn. 10 del 2016, 155 del 2015 e 10 del 2015). Questo processo di rimodulazione "deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l'intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018)". Onde "evitare il ripetersi di vertenze così lunghe e complesse in grado di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale", è stata ribadita, per entrambe le parti e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato, "la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile" attraverso il rispetto delle "regole di bilancio numeriche" (direttiva 2011/85/UE). Nel settore della finanza pubblica allargata, infatti, le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici debbono essere rappresentate nei rispettivi bilanci "in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo" (sentenza n. 252 del 2015).

8.2.2. I principi e le regole contabili

8.2.2.1. L'istituto dell'accantonamento e la sua natura provvisoria (la mancata attuazione della sentenza costituzionale n. 77 del 2015)

"Per quel che riguarda (…) la restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza n. 77 del 2015, è biasimevole che detta sentenza non sia stata a oggi attuata. Tale pronuncia aveva fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi di tali accantonamenti. Quanto alla natura degli accantonamenti questa corte aveva avuto modo di precisare (…) che per mezzo dell'accantonamento (…) poste attive che permangono nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. La connaturata provvisorietà temporale e quantitativa è stata poi ulteriormente chiarita: (…) l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali - come definito nella sentenza n. 19 del 2015 - per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità (…) strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche (sentenza n. 188 del 2016)". Così la sentenza n. **6**.

8.2.3. Le entrate

8.2.3.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale)

La sentenza n. **128** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., gli artt. 1, comma 6, della legge della regione Marche n. 35 del 2001, 5, comma 1, della legge della regione Lazio n. 34 del 2001 e correlativa statuizione dell'allegata tabella A, e 7, comma 1, della legge della regione siciliana n. 2 del 2002, limitatamente alla previsione, per il periodo di imposta 2002, per gli istituti bancari, di un incremento dell'aliquota IRAP - elevata al 5,75 per cento (per le regioni Marche e Lazio) ed al 5,25 per cento (per la regione siciliana) - rispetto a quella fissata, nella misura del 4,75 per cento, dal legislatore statale, con il comma 2 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997. In via preliminare, la corte ha ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 177 del 2014), la disciplina del tributo in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva dello stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale. È stato, poi, evidenziato che l'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, al comma 1, prevede un'aliquota generale del 4,25 per cento, mentre al comma 3 della medesima disposizione, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo, attribuisce alle regioni la facoltà di variare 'l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale'. Nella citata sentenza la disciplina de qua è stata ricostruita ribadendo che la facoltà di variazione attribuita alle regioni dal comma 3 del citato art. 16 è riferibile alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1, con esclusione, dunque, dell'aliquota speciale fissata, per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, tra cui gli istituti bancari, dalla disciplina transitoria delineata dal successivo art. 45, comma 2, per l'anno di imposta 2002, nella misura (non passibile di variazioni) pari al 4,75 per cento. Solo dall'anno successivo al 2002, cessata la disciplina transitoria, trova applicazione quella ordinaria di cui all'art. 16, che, al comma 1, fissa l'aliquota al 4,25 per cento e, al comma 3, attribuisce alle regioni la potestà di variare l'aliquota fissata dal legislatore statale fino ad un punto percentuale. Sulla base di tale lettura complessiva della disciplina statale è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della regione Lombardia n. 27 del 2001, il quale disponeva l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IRAP determinata in via temporanea per gli istituti bancari dal comma 2 del

citato art. 45. Le medesime considerazioni svolte in ordine a quella della regione Lombardia, sono state estese alle questioni oggetto di trattazione poiché si è di fronte a norme con le quali le regioni hanno disposto l'aumento dell'aliquota IRAP al di fuori del perimetro delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 446 del 1997, che, secondo quanto sopra ricostruito, aveva riconosciuto tale facoltà solo per l'aliquota ordinaria e non per quella speciale e transitoria disciplinata dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997. La corte è giunta a tale conclusione anche per l'art. 7, comma 1, della legge siciliana n. 2 del 2002, in quanto la regione, pur avendo il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, può operare solo nei limiti segnati dai princìpi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze nn. 152 del 2018, 138 e 111 del 1999). Dunque, − secondo la disciplina dettata dal legislatore statale in materia e già sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale - la regione siciliana aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997 relativo alla istituzione e disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro delineato dalla normativa statale, ivi compresi gli artt. 16 e 45 del medesimo decreto legislativo.

8.2.3.2. La riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica (illegittima sottrazione di risorse statutariamente spettanti, in regime di compartecipazione, alla regione Sardegna)

La sentenza n. **31** ha dichiarato che non spettava allo stato adottare i decreti del ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017 che riservano all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica, con conseguente loro annullamento in parte qua. La corte ha ritenuto fondati i ricorsi per violazione degli artt. 7, 8, 54 e 56 dello statuto sardo nonché degli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, di attuazione statutaria in materia di entrate erariale regionali. In via preliminare, nel ricostruire la disciplina del gettito della tassa automobilistica della regione Sardegna, è stato evidenziato che prima della modifica statutaria operata con legge costituzionale n. 2 del 2001, ma entrata a regime solo a partire dal 2010, il gettito era di totale spettanza erariale. Successivamente, invece, in applicazione del comma 321 dell'art. 1 della legge 296 del 2006 esso è compartecipato dalla regione per sette decimi, salvo le deroghe previste nell'art. 15 del d.lgs. 114 del 2016 quali eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla regione, che non sono ravvisabili nel caso concreto. I decreti censurati, quindi, si pongono in contrasto con le norme di attuazione statutaria che, secondo giurisprudenza consolidata, prevalgono, nell'ambito della loro

competenza, sulle stesse leggi ordinarie: "le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della repubblica" (sentenze nn. 341 del 2001, 213 del 1998, 137 del 1998, 85 del 1990, 160 del 1985, 212 del 1984, 237 del 1983 e 151 del 1972). Nel caso di specie, quindi, "l'illegittimità dei decreti, nella parte riferita alle regolazioni finanziarie tra lo stato e la regione autonoma Sardegna, deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione del loro patente contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), sopravvenute alla legge n. 296 del 2006 e in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti".

8.2.3.3. L'(illegittima) autorizzazione al dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui a risalenti norme legislative (norme della regione siciliana)

La sentenza n. **197** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, cost., degli artt. 34 e 35 della legge siciliana n. 8 del 2018 in quanto autorizzavano il dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad accertare in entrata sul bilancio le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui a risalenti norme regionali. Dopo aver ribadito il proprio costante orientamento secondo cui "le risorse stanziate in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte", la corte ha passato in rassegna le disposizioni che puntualmente attuano il precetto costituzionale. In particolare, l'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina le modalità dell'accertamento illustrando analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. "Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza (…) che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile. La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non

attendibilmente stimata". E poiché "difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, (…) la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile". Nel solco della propria giurisprudenza, il collegio ha, poi, ribadito che la contabilizzazione in entrata delle pretese maggiori entrate - fondate sul "mero avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo, in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, ma addirittura presumersi la probabile mancata realizzazione" - "amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (…). E, in effetti, è la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate così da assicurare il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità". Anche nella fattispecie in esame, "il legislatore regionale, anziché rimettere alla fisiologica procedura di stima dell'entrata la determinazione delle risorse realizzabili, impone a un proprio dipartimento di accertarle automaticamente e, per di più, con riferimento a due leggi regionali risalenti nel tempo e indefinite per quel che concerne l'individuazione dei settori dai quali deriverebbero tali risorse".

Parte II, capitolo III, sezione II

2.6. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

2.6.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica

2.6.1.1. I principi desumibili dal testo unico del pubblico impiego (limite all'autonomia della regione siciliana)

La sentenza n. **16** ha puntualizzato che la competenza legislativa esclusiva della regione siciliana in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale (art. 14, lett. q, dello statuto) incontra "i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica". La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 172 del 2018 e 189 del 2007) ha già sostenuto - "confermando l'autoqualificazione contenuta nell'art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego" - che "per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica. Come tali, essi si impongono al rispetto del legislatore della regione autonoma (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018), a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest'ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento".

La sentenza n. **25** ha ribadito che "la disciplina del d.lgs. n. 165 del 2001 contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della repubblica, che vincolano anche le regioni a statuto speciale e segnatamente la regione siciliana (sentenza n. 172 del 2018)".

2.6.1.2. Il requisito delle esigenze temporanee o eccezionali per la stipula di contratti di lavoro a termine (limite all'autonomia della regione Sardegna)

La sentenza n. **43** ha puntualizzato che la competenza legislativa primaria della regione Sardegna in tema di stato giuridico ed economico del personale (art. 3, comma 1, lett. a, dello statuto), "per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel rispetto (…) delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica (sentenza n. 154 del 2019). I profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità, anche per la regione autonoma della Sardegna, dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico

impiego, nella parte in cui introduce il limite delle esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012)".

2.6.1.3. I principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni (limite all'autonomia della provincia di Bolzano)

La sentenza n. **103** ha preliminarmente ritenuto ammissibile una censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost. formulata nei confronti di disposizioni della provincia autonoma di Bolzano incidenti su "materie pacificamente riservate alla competenza primaria della provincia medesima, tra le quali - in particolare - la 'comunicazione e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia'", ai sensi dell'art. 8, n. 18, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Sudtirolo. A rigore "sarebbe stato onere del rimettente spiegare perché ad essa provincia autonoma dovrebbe essere applicato il titolo V della costituzione e non lo statuto speciale (in questo senso la sentenza n. 119 del 2019). Tuttavia, il rimettente pone a fondamento della propria censura gli artt. 30 e 164, secondo comma, cod. contratti pubblici, che enunciano i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni (tra cui i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità) (art. 30), chiarendo poi che tali principi si applicano alle procedure relative ai contratti di aggiudicazione di lavori pubblici o di servizi (art. 164, secondo comma). Tali principi, sostanzialmente riproduttivi di quelli del diritto dell'Unione europea (…), costituiscono senza alcun dubbio norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica (sentenza n. 166 del 2019), al cui rispetto le stesse competenze legislative primarie della provincia autonoma di Bolzano sono subordinate ai sensi dello statuto speciale (art. 4, cui rinvia il citato art. 8); e ciò tanto più laddove si consideri il legame che corre, in detta materia, tra l'ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell'Unione europea, con conseguente imprescindibile uniformità territoriale di regolazione", come già affermato dalla sentenza n. 109 del 2018 con riferimento ad altro statuto di autonomia speciale. Del resto, il codice dei contratti pubblici stabilisce, all'art. 2, comma 3, l'obbligo, per le autonomie speciali, di adeguare la propria legislazione ai suoi contenuti normativi, secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle norme di attuazione.

2.6.1.4. I principi recati dal codice dei beni culturali

I principi recati dal codice dei beni culturali "costituiscono norme di grande riforma economico-sociale" (sentenze nn. 172 del 2018 e 189 del 2016), attuative dell'art. 9 cost.

(sentenze nn. 66 del 2012 e 367 del 2007) che, in quanto tali, "vincolano anche le autonomie speciali" (sentenze nn. 118 del 2019, 172 del 2018 e 189 del 2016). Così la sentenza n. **130.**

2.6.1.5. Le disposizioni del t.u. sull'immigrazione in tema di abitazione

"L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale. Il successivo art. 40 stabilisce che le regioni predispongano centri di accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, s'impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica". Così la sentenza n. **281**.

2.6.2. I principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della repubblica

2.6.2.1. Le norme di principio in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (limite all'autonomia della regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. **250** ha precisato che "le competenze in materia di ordinamento degli enti locali e di finanze regionali e locali (…) debbono essere esercitate in armonia con la costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della repubblica" (sentenze nn. 25 del 2020 e 119 del 2019). Pertanto, "le norme regionali in materia non possono inficiare ovvero depotenziare le finalità che disposizioni statali, come quelle recate dal d.lgs. n. 118 del 2011, perseguono per dare attuazione al principio della armonizzazione dei bilanci pubblici e della correlata unitarietà, a tal fine, del sistema contabile dello stato

nei suoi elementi essenziali". L'art. 1 del predetto decreto, come sostituito dal d.lgs. n. 126 del 2014, ha reso ancor più cogente l'obbligo per le regioni di ottemperare alle previsioni ivi dettate, stabilendo che, dal 1° gennaio 2015, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili.

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

7.1. La normativa di attuazione statutaria

7.1.1. La capacità di derogare, nell'ambito della propria competenza, alle leggi ordinarie

La sentenza n. **51** ha chiarito che le norme di attuazione degli statuti speciali sono "espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell'ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto dei suddetti limiti" (sentenze nn. 341 del 2001, 213 del 1998, 160 del 1985, 212 del 1984 e 151 del 1972).

7.1.2. Il procedimento di formazione (in relazione allo statuto trentino)

La sentenza n. **51** ha puntualizzato che, ai sensi dell'art. 107 dello statuto trentino, "le norme di attuazione sono adottate con decreti legislativi, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello stato, due del consiglio regionale, due del consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino".

7.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001

7.2.1. Il divieto di restrizioni all'autonomia degli enti speciali

La sentenza n. **16**, nel richiamare la sentenza n. 119 del 2019, ha puntualizzato che il richiamo alla clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 "non può, per paradosso, comportare che l'effetto dell'applicazione del titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale".

7.3. La regione Friuli-Venezia Giulia

7.3.1. La competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti nonché di stato giuridico ed economico del personale (la ritenuta operatività della clausola di maggior favore)

La sentenza n. **273** ha rammentato che la regione Valle d'Aosta è titolare di una competenza primaria statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni: tale competenza "incontra il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. A seguito della modifica del titolo V della parte

II della costituzione, alla citata regione (…) spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, cost. (…), in virtù della cosiddetta clausola di favore" fissata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto garantisce "una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa regione dallo statuto" (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018). Le riferite conclusioni valgono anche per la regione Friuli-Venezia Giulia il cui statuto assegna una competenza primaria nella medesima materia individuata dallo statuto valdostano ("ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale" e "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni").

7.3.2. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni

La sentenza n. **273** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 107, comma 1, lett. b), della legge friulana n. 9 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, commi secondo, lett. l) e m), e terzo, cost., nella parte in cui - modificando l'art. 8, comma 5, lett. c), della legge regionale n. 18 del 2016 - interviene sulla disciplina delle graduatorie di dirigente nelle amministrazioni del comparto unico, ammettendo la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione degli idonei non più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per un tempo esteso da due a tre anni. La disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego regionale e la regolamentazione delle graduatorie rientrano nella competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa. La corte ha poi escluso la vincolatività per la regione delle invocate norme statali interposte (art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018) attinenti alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego pubblico statale, ribadendone "l'estraneità (…) alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (…) invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (sentenza n. 126 del 2020). Le suddette previsioni statali, inoltre, non integrano "quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione cui le regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza"; peraltro, la scelta del legislatore friulano ha inteso "contemperare, in maniera non palesemente irragionevole, le esigenze di contenimento delle spese relative all'indizione di procedure concorsuali e di

reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti". Infatti, in tema di scorrimento delle graduatorie, al legislatore regionale è consentito intervenire con efficienza e ragionevolezza, anche tenendo conto della posizione degli idonei, in quanto "un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie (…) costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione" (sentenza n. 77 del 2020), a condizione che "il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)". Privo di fondamento, infine, è stato ritenuto anche l'ipotizzato contrasto della scelta regionale con i principi di coordinamento della finanza pubblica. L'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017 - che prorogava il termine per l'esercizio della facoltà delle amministrazioni soggette a vincoli di assumere personale nonché l'efficacia delle graduatorie dei concorsi - è stato ricondotto alla normativa di coordinamento finanziario "in quanto agiva sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale e poneva limiti transitori alla facoltà delle regioni e degli enti del servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni". Le disposizioni ex art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018, prima modificate e poi abrogate - là dove prescrivevano l'utilizzo delle graduatorie finali dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, con riferimento solo alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge - dettavano, diversamente dal citato art. 1, comma 1148, una disciplina a regime dell'uso delle graduatorie, relativa a procedure concorsuali non ancora bandite e svincolata da considerazioni inerenti a misure di limitazione delle assunzioni. Tuttavia, le menzionate previsioni sono state ritenute non vincolanti per la regione poiché, sebbene "i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applichino anche alle autonomie speciali (…), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della repubblica (…), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (…) e declinato nella forma della leale collaborazione". Questo metodo - "funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante" - ha condotto alla stipula dell'accordo del 25 febbraio 2019 fra lo stato e la regione Friuli-

Venezia Giulia, poi confluito nel d.lgs. n. 154 del 2019, che, pur imponendo il rispetto degli obiettivi di sistema, non indica vincoli di dettaglio.

7.3.3. L'(illegittima) estensione agli autisti di rappresentanza dell'indennità mensile non pensionabile già attribuita agli addetti di segreteria delle cariche politiche regionali

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **273**, "a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile" (sentenze nn. 196 del 2018, 175 e 72 del 2017). "Tale disciplina è, pertanto, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello stato rinvia (sentenza n. 199 del 2020). Ciò riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio". La corte ha già dichiarato illegittime norme regionali "volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile" (sentenze nn. 146 del 2019 e 213 del 2012).

7.3.4. La possibilità per le unioni territoriali intercomunali e i comuni di procedere ad assunzioni di personale della polizia locale, per l'anno 2019, anche oltre il limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente

La sentenza n. **273** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 109 della legge friulana n. 9 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, cost., là dove stabilisce che, in relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali, per le assunzioni di personale della polizia locale relative al 2019, nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nel 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della legge, le unioni territoriali intercomunali (UTI) e i comuni della regione continuano ad applicare l'art. 56, comma 20-ter, della legge regionale n. 18 del 2016, che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La corte ha escluso la vincolatività per la regione dei principi di coordinamento della finanza pubblica individuati negli artt. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018 (che vincola i comuni ad assumere personale di polizia locale, nel limite della

spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016) e 33 del d.l. n. 34 del 2019 (che subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico a una valutazione di "sostenibilità finanziaria"). Infatti, "i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell'osservanza del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione" (sentenze nn. 103 del 2018, 88 del 2014, 193 e 118 del 2012). In questa prospettiva, l'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo stato e la regione, al fine di assicurarne il necessario concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ad un apposito accordo bilaterale dal quale "appare evidente che le puntuali previsioni" invocate quali norme interposte "non sono da ritenersi vincolanti per la regione".

7.3.5. La garanzia del mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento per il personale trasferito dalle province alla regione mediante mobilità volontaria di comparto

La sentenza n. **273** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 112, comma 1, della legge friulana n. 9 del 2019, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), cost., dal presidente del consiglio dei ministri, là dove, in relazione al processo di superamento delle province e al conseguente trasferimento di funzioni alla regione, riconosce al personale trasferito dalle province alla regione, mediante mobilità volontaria di comparto, il trattamento economico ex art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016, che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento. Il tenore letterale della disposizione dimostra con chiarezza che essa "non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle province alla regione mediante mobilità volontaria di comparto". A seguito della soppressione delle province si è determinata la necessità di mutare significativamente l'organizzazione regionale, con conseguente trasferimento delle funzioni, delle risorse umane, finanziarie e strumentali e successione nei rapporti giuridici. Il processo è stato gradualmente regolato, tra le altre, dalla legge regionale n. 20 del 2016, che, in considerazione del progressivo ridimensionamento delle funzioni delle province, ha comportato una corrispondente riduzione delle relative dotazioni organiche, con conseguente trasferimento presso la regione del personale non più fondamentale, a eccezione di quello che, per effetto di

mobilità volontaria, consegua il trasferimento presso un'unione territoriale intercomunale. Nei confronti di tale personale l'art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 ha disposto la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento, in linea con quanto statuito dal legislatore statale (art. 1, comma 96, lett. a, della legge n. 56 del 2014). La censurata disposizione è intervenuta in una fase successiva a quella delineata dalla legge regionale n. 20 del 2016 ma ancora in costanza del processo di superamento delle province e del conseguente trasferimento di funzioni. Essa è stata ritenuta "armonica rispetto a quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del comparto unico, il mantenimento del proprio inquadramento tabellare inerente alla categoria di appartenenza e posizione economica", nonché in linea con la contrattazione collettiva nazionale del comparto regioni e autonomie locali e coerente sia con l'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto) sia con la ratio sottesa all'istituto della mobilità (art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). In conclusione, la norma, "che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della regione (…), costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non invade la sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile". Essa, "lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, (…) rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto", con l'obiettivo finale di superare definitivamente le province e di completare il trasferimento delle funzioni alla regione, "al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti".

7.3.6. La riduzione in pristino, da parte dell'organizzatore, dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate, in caso di deposito accidentale sul prato stabile del materiale del fondo stradale

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), cost. - dell'art. 14 della legge friulana n. 9 del 2019 che, nell'aggiungere i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 della legge regionale n. 9 del 2005, da un lato, introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino, da parte

dell'organizzatore, dello stato dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate e implicanti l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale e, dall'altro, esclude l'applicazione per il suddetto lasso di tempo del divieto di interventi di riduzione di superficie sui prati stabili. Il d.P.R. n. 357 del 1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina per la salvaguardia degli habitat naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono così individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), ossia i siti d'importanza comunitaria (SIC) - inseriti nella rete ecologica "Natura 2000", di cui fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS) - ove sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato. Le regioni e le province autonome assicurano opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali, adottando per le ZSC i necessari interventi conservativi. La disciplina statale fissa taluni standard per la conservazione degli habitat naturali, come individuati dalle regole comunitarie, ed è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente, potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (sentenze nn. 151 del 2018, 300 del 2013 e 425 del 1999). La legge regionale n. 9 del 2005 è intervenuta a dettare la disciplina dei prati stabili, individuati in determinate formazioni di vegetazione o erbacee, a delimitare le attività non ammesse, tra cui la riduzione di superficie riguardo alla quale, tuttavia, sono stabilite alcune deroghe. Le censurate disposizioni hanno operato, per l'appunto, sulle deroghe delineando "una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi ove si svolgano le manifestazioni autorizzate (…), qualora il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività", individuando nell'organizzatore il responsabile del ripristino, da effettuarsi entro trenta giorni dal termine dell'attività autorizzata, anche in deroga al divieto di riduzione di superficie. Le autorizzazioni per le manifestazioni sono sottoposte al parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, qualora il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Il parere è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, ove dunque deve ritenersi escluso che le attività in questione possano essere autorizzate. Infatti, pur venendo introdotta una specifica deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo l'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2005 secondo cui le deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità. Di conseguenza, l'attività consentita non può svolgersi in pregiudizio

della disciplina sugli habitat naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997. Così ricostruito il contesto normativo, è possibile interpretare in senso conforme a costituzione le disposizioni impugnate, ritenendole compatibili con gli standard statali di tutela ambientale.

7.3.7. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), cost. - dell'art. 45, comma 1, lett. b), della legge friulana n. 9 del 2019 che ha abrogato l'art. 17 della legge regionale n. 31 del 2015 in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere. La norma denunciata è ascrivibile alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, non pregiudicata dalla competenza statale esclusiva relativa alla condizione giuridica dello straniero e all'immigrazione ed esercitata senza compromettere le previsioni del d.lgs. n. 286 del 1998 suscettibili di imporsi anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale. Anche in seguito all'abrogazione del citato art. 17, possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della legge regionale del 2015 idonee a regolare la materia della prima accoglienza e dell'inserimento abitativo degli stranieri immigrati. In particolare, l'art. 3 contempla un apposito programma annuale quale unico strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla regione da norme statali o comunitarie. L'art. 7 stabilisce che con il programma annuale sono definite le azioni di settore e le relative modalità attuative, e sono individuate le priorità, tra cui gli interventi di assistenza e prima accoglienza per chi versa in situazioni di bisogno. L'art. 15 garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l'accesso agli interventi di politica sociale. L'abrogato art. 17 recava specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo che il programma annuale potesse altresì promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, il sostegno delle agenzie sociali per l'abitare, nonché il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva. Tuttavia, "siffatta abrogazione produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari" all'attuazione degli obblighi sanciti dalla legislazione statale (art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998). Tali interventi "continuano a trovare la loro sede nel programma annuale", non abrogato dal legislatore regionale.

7.3.8. La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, cost. e 5, n. 16), dello statuto speciale - dell'art. 74, comma 3, della legge friulana n. 9 del 2019 il quale, nel modificare l'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2014, prevede che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza. Il d.m. n. 70 del 2015 detta gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera; la determinazione di tali standard "deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (sentenze nn. 231 e 192 del 2017, 134 del 2006). Pertanto, "la normativa statale, pur intersecando la sfera di competenza legislativa regionale nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, rinviene il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), cost., che s'impone anche alle autonomie speciali" (sentenze nn. 126 del 2017 e 162 del 2007). Nella specie, il punto 9.1.2. dell'allegato 1 del d.m. n. 70 del 2015 prevede forme di raccordo tra i presidi territoriali e il servizio di pronto soccorso ospedaliero. Il successivo punto 9.1.5 stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento, operativo nelle dodici ore diurne e presidiato dal sistema 118 nelle ore notturne. In tali punti, tuttavia, non è prevista l'osservazione breve del paziente e la loro funzione si limita unicamente al trattamento delle urgenze minori e a una prima stabilizzazione del paziente ad alta complessità, al fine di consentirne il trasporto nel pronto soccorso più appropriato. L'art. 34 della legge friulana n. 17 del 2014 ha disposto la riconversione dei presidi ospedalieri di Cividale del Friuli, Gemona del Friuli, Maniago e Sacile, nonché di parte del presidio ospedaliero "Maggiore" di Trieste, per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie. Tali presidi si collegano con l'ospedale di riferimento e forniscono supporto alle relative attività, assicurando la presenza di un punto di primo intervento. L'impugnata disposizione ha aggiunto la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore. Il

legislatore friulano si è perciò limitato a consentire lo svolgimento delle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso ammesse dal d.m. n. 70 del 2015.

7.3.9. La (illegittima) limitazione della concessione degli incentivi occupazionali ad assunzioni, inserimenti e stabilizzazioni di soggetti residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni

La sentenza n. **281** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 cost., l'art. 77, comma 3-quinquies, della legge friulana n. 18 del 2005 (introdotto dall'art. 88 della legge regionale n. 9 del 2019) che limitava la concessione degli incentivi occupazionali ad assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni di soggetti residenti sul territorio regionale continuativamente da almeno cinque anni. Per quanto gli incentivi possano essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, è risultato irragionevole "il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo". Sotto un primo profilo, il criterio della residenza non era necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nella specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale. Sotto un secondo profilo, la limitazione de qua risultava in contrasto con la ratio della disposizione impugnata, "ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale". Infatti, sarebbero stati esclusi coloro che, sebbene non residenti, avevano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando un maggiore contributo al progresso della comunità regionale considerato quale motivo ispiratore dell'incentivo, con conseguente penalizzazione della stessa mobilità interregionale dei lavoratori.

7.4. La regione Sardegna

7.4.1. La trasformazione da collegiale a monocratico dell'organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora

La sentenza n. **43** ha osservato che la legge quadro n. 394 del 1991 "è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie laddove, con riguardo alle aree protette - comprensive anche dei parchi regionali (sentenza n. 44 del 2011) - prescrive che gli enti gestori devono dotarsi di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 e n. 44

del 2011 e n. 387 del 2008). Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a standard inderogabile di tutela ambientale".

7.4.2. L'(illegittima) assunzione temporanea presso l'agenzia Forestas di personale impegnato dagli affittuari

La corte ha "più volte affermato che, quanto al riparto delle competenze tra stato e regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come rivisitato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia 'ordinamento civile', riservata alla potestà legislativa esclusiva dello stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017)". Così la sentenza n. **43.**

7.4.3. L'istituto delle tolleranze edilizie di cantiere

La sentenza n. **43** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della regione Sardegna n. 1 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., nella parte in cui - mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della legge regionale n. 23 del 1985 - introduce l'istituto delle cosiddette tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui 'le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime'. Per la corte, la disciplina impugnata si sottrae alla denunziata violazione della normativa statale evocata di cui all'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001 in quanto è sostanzialmente ricognitiva delle medesime regole. La disposizione statale, infatti - prevedendo che 'non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali' - "circoscrive l'ambito di applicabilità delle cosiddette tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio".

7.4.4. L'inefficacia dell'attestazione di esenzione dalla spesa sanitaria in caso di regressione della malattia a un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione

La sentenza n. **43** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m), cost., dell'art. 53 della legge sarda n. 1 del 2019, il quale - nel disciplinare la durata delle attestazioni di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie

croniche - stabilisce al comma 1 che, in caso di regressione della malattia 'ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione', l'attestazione di esenzione non produce più effetti. La corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo statale della materia, ha evidenziato come da esso e dalla relativa ratio "si evince chiaramente che al sussistere o meno della malattia si collega il diritto all'esenzione o il venir meno dello stesso al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell'attestato". Per il collegio, la normativa impugnata non deroga alla durata minima dell'attestazione quale stabilita dal d.m. 23 novembre 2012 ma si limita a fare "riferimento alle medesime modalità di accertamento medico che la legge statale prescrive ai fini dell'attestazione di esenzione e dunque conferma che l'eventuale regressione della malattia deve essere comunque certificata da una delle strutture pubbliche indicate dall'art. 4, comma 1, del d.m. n. 329 del 1999". Anche il comma 3 della disposizione impugnata - che onera la Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di sanità, di individuare 'le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale della regione autonoma della Sardegna (BURAS)' - va interpretato in modo conforme alla normativa statale. Infatti, il suddetto "elenco regionale delle malattie e delle condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all'esenzione dai costi delle relative prestazioni sanitarie, non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale nel recepire l'individuazione delle malattie croniche e invalidanti che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 124 del 1998, è contenuta nel d.m. n. 329 del 1999".

7.4.5. L'(illegittimo) ingresso nei ruoli regionali, mediante iscrizione d'ufficio a una speciale lista a esaurimento, dei soggetti esclusi dalla stessa che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo

La corte "ha ripetutamente affermato che, secondo quanto prevede l'art. 97, quarto comma, cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità. La facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale pubblico, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle" (sentenze nn. 5 e 36 del 2020, 40 del 2018 e 110 del 2017). Così la sentenza n. **43.**

7.4.6. La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore

La sentenza n. **43** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. - dell'art. 61 della legge sarda n. 1 del 2019, il quale stabilisce che 'al personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo'. La corte - dopo aver chiarito che la norma impugnata si riferisce a progressioni economiche di tipo orizzontale, all'interno della medesima categoria o area di appartenenza - ha evidenziato che le stesse "sono state completate in armonia con quanto indicato dal contratto collettivo di lavoro di riferimento". Infatti, anche se le suddette progressioni sono caratterizzate da una retrodatazione, poiché gli effetti giuridici decorrono 'dal 1° gennaio 2018', quindi da un momento antecedente all'approvazione della graduatoria e, a maggior ragione, dall'effettiva presa di servizio, tale soluzione "non si pone in contrasto con gli orientamenti consolidati dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), del Dipartimento della Funzione pubblica e/o della corte dei conti, da cui si ricava che la decorrenza delle progressioni non possa essere anteriore al primo gennaio dell'anno nel quale risulta approvata la graduatoria delle stesse".

7.4.7. L'autorizzazione al finanziamento dell'azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il servizio 118

La sentenza n. **255** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 5, della legge sarda n. 16 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), cost. e 3, primo comma, dello statuto speciale, nella parte in cui prevede che la regione è autorizzata a finanziare annualmente l'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La disposizione interviene nella disciplina dei servizi socio-sanitari, in particolare del servizio di emergenza e urgenza, riguardo al cui affidamento la corte ha precisato che vengono toccati profili attinenti alla tutela della concorrenza, specie

con l'introduzione di discipline di favore per gli enti del terzo settore (sentenze nn. 131 del 2020, 185 del 2018 e 286 del 2016). Il collegio ha preliminarmente ricostruito il quadro normativo. Il d.lgs. n. 50 del 2016, recependo la direttiva 2014/24/UE, prevede la facoltà di affidare taluni servizi sociali forniti da organizzazioni senza scopo di lucro, tra cui il trasporto sanitario di emergenza e urgenza, attraverso modalità diverse dall'appalto di servizi, previste da specifiche discipline; tra esse le procedure indicate nel codice del terzo settore, quale la convenzione. L'art. 56 del codice stabilisce che le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, quando siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato e abbiano ad oggetto lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Il successivo art. 57 prevede la facoltà per le amministrazioni di affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle sole organizzazioni di volontariato, in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto, disposte anche in assenza della valutazione preliminare di maggior favore rispetto al mercato. In riferimento alle cooperative sociali, il codice prevede che restino disciplinate dalla legge n. 381 del 1991, la quale demanda alle regioni la determinazione delle modalità di raccordo tra le attività dei servizi socio-sanitari e le cooperative sociali attraverso convenzioni-tipo. La regione Sardegna ha regolato lo strumento della convenzione con la legge regionale n. 39 del 1993 stabilendo che le convenzioni con le organizzazioni di volontariato vengano stipulate sulla base dell'esperienza specifica maturata nel settore di attività oggetto della convenzione, delle qualifiche professionali dei volontari, della spesa prevista per il rimborso del costo delle prestazioni. Con riguardo alle cooperative sociali, la legge regionale n. 16 del 1997 ha attribuito alla Giunta l'adozione di appositi schemi di convenzione-tipo e previsto, per l'aggiudicazione della gestione dei servizi, una valutazione comparata costi-qualità desunta da omologhi servizi pubblici o privati; in riferimento al servizio territoriale di soccorso di emergenza e urgenza ha adottato specifici schemi di convenzione, limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato. Pertanto, la disposizione che stanzia le somme da destinare annualmente all'AREUS relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza non regola le modalità di affidamento del servizio, sebbene faccia riferimento alle convenzioni con gli enti del terzo settore. Probabilmente "non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo tra l'altro ricorso a una qualificazione di carattere fiscale, quella di onlus, di per sé poco consona a

individuare precisamente gli affidatari del servizio in questione". Tuttavia, "la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato non trova la sua fonte nella disposizione impugnata, bensì nelle ricordate norme che regolano la materia", come attuate dalla regione. In tal senso, la norma impugnata risulta inidonea a ledere l'art. 57 cod. terzo settore.

7.5. La regione siciliana

7.5.1. Il processo di trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale

"Mentre per le altre autonomie speciali è previsto che esse provvedano al finanziamento dell'assistenza sanitaria senza più alcun apporto a carico dello stato, la regione siciliana dipende ancora, per il finanziamento di oltre la metà della spesa sanitaria, dal concorso dello stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal fondo sanitario nazionale. Nel caso della regione siciliana il percorso verso la completa responsabilizzazione nel finanziamento della sanità è stato affiancato, e sicuramente rallentato, da iniziative destinate a regolare le situazioni precedenti, tra cui spicca il piano di rientro dal debito pregresso. La regione siciliana è stata soggetta al piano di rientro sino al 2015, data dalla quale, chiuso il piano (ma non il disavanzo), è sottoposta a monitoraggio. A tutt'oggi deve ancora trovare attuazione sia il processo di progressiva assunzione integrale del finanziamento della spesa sanitaria, sia l'individuazione delle modalità della retrocessione delle accise, che avrebbero dovuto compensare le minori risorse di provenienza statale acquisite dalla sanità regionale. Nemmeno in occasione dell'ultimo accordo, concluso nel mese di dicembre del 2018, tale aspetto è stato definito, poiché in detto accordo si rinvengono unicamente dichiarazioni dirette a includere la questione nella più ampia definizione delle nuove norme regolatrici delle compartecipazioni ai tributi erariali. La peculiarità della trattativa risiede nell'entità delle poste finanziarie in gioco e nella distanza delle rispettive posizioni". Così la sentenza n. **62**.

7.5.2. La (illegittima) corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale e la conseguente (illegittima) riclassificazione dei beneficiari

La sentenza n. **16** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., dell'art. 22, commi 14 e 15, della legge siciliana n. 8 del 2018, che prevedeva l'attribuzione ad alcuni dirigenti regionali del trattamento economico

corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale della regione e la conseguente riclassificazione con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge impugnata. Secondo la costante giurisprudenza della corte, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, compresi i profili del trattamento economico e della relativa classificazione, rientra nella materia 'ordinamento civile', che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. L'art. 2 t.u. pubblico impiego prevede espressamente che tale rapporto, a seguito della sua privatizzazione, è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Pertanto, spetta unicamente alla legge statale e, in virtù del rinvio da questa operata, alla contrattazione collettiva anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico (fondamentale e accessorio) dei dipendenti regionali. Inoltre, i principi fissati dalla legge statale costituiscono limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale. La corte ha ribadito, altresì, che la competenza legislativa esclusiva della regione siciliana, riconosciuta dallo statuto in materia di stato giuridico ed economico del personale, incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica, quali sono da ritenere i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego.

7.5.3. La (illegittima) previsione della disapplicazione della disciplina statale riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale

La sentenza n. **16** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 69, comma 2, lett. a), della legge siciliana n. 8 del 2018 che escludeva l'applicazione nella regione dell'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007 riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale. Nel ricostruire la disciplina e la ratio del predetto sistema, la corte ha rammentato che il d.lgs. n. 164 del 2000 aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento e previsto agevolazioni (prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad aggregazioni o operato in un ambito corrispondente almeno al territorio provinciale. Successivamente, in una prospettiva concorrenziale, l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007 ha configurato il "sistema ambiti" nello specifico settore, demandando al competente ministro la predisposizione, con appositi decreti (adottati dal ministro dello sviluppo economico il 19 gennaio 2011 e il 12 novembre 2011), degli strumenti attuativi per l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio e la determinazione degli

ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, al fine "di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali". Il d.m. 19 gennaio 2011 ha individuato il numero degli ambiti territoriali minimi, identificati in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi per il sistema della distribuzione e della vendita di gas naturale, tenuto conto delle specificità territoriali, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (con affidamento del servizio su base territoriale comunale) al cosiddetto "sistema ambiti". Le ragioni della scelta risiedono nell'acquisita consapevolezza che l'aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare, all'interno di un mercato concorrenziale (sentenza n. 134 del 2013). La disciplina in questione è stata così ricondotta alla competenza legislativa statale in tema di tutela della concorrenza, non rilevando in contrario il riconoscimento, ai sensi dell'art. 17, lett. h), dello statuto, di una competenza legislativa regionale concorrente in materia di servizi pubblici di prevalente interesse regionale. Già la sentenza n. 93 del 2017 (concernente il settore affine del servizio idrico integrato) aveva affermato che alla regione lo statuto attribuisce competenze meno ampie rispetto a quelle residuali spettanti alle regioni ordinarie; sicché, ad essa doveva essere attribuita, in applicazione della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, una potestà legislativa residuale, da ritenere comunque limitata in presenza di competenze esclusive trasversali dello stato (sentenze nn. 287, 285 e 30 del 2016, 165 e 125 del 2014), quale la tutela della concorrenza. Infine, pur riconoscendosi, nel descritto ambito materiale, alla regione siciliana una competenza legislativa concorrente che potrebbe riguardare specifici aspetti della complessiva disciplina della funzione, tale potestà "deve in ogni caso essere esercitata entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello stato", principi tra i quali deve essere annoverato l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007.

7.5.4. Lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e la nomina degli organi straordinari della BCC di San Biagio Platani (spettanza del potere esercitato unilateralmente dalla Banca d'Italia)

La sentenza n. **17** - nel decidere il conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dalla regione siciliana nei confronti del presidente del consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione al provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in

avanti: BCC) di San Biagio Platani - ha dichiarato che spettava allo stato e, per esso, alla Banca d'Italia, adottare il menzionato provvedimento. La corte non ha ravvisato l'asserita violazione degli artt. 17 e 20 dello statuto di autonomia, né la violazione delle prerogative previste dalle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 e in particolare del suo art. 5, il quale prevede che per le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal d.lgs. n. 385 del 1993, sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia. Infatti, presupposto necessario per l'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012 è il carattere regionale della banca che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs., sono quelle che 'hanno la sede legale in Sicilia purché non abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della regione, la loro operatività sia localizzata nella regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni'. Al riguardo la corte ha evidenziato che - a prescindere dalla riforma operata con d.l. 18 del 20116 che configura come necessaria l'adesione a un gruppo bancario cooperativo ai fini dell'esercizio dell'attività bancaria nella forma della BCC - per effetto dell'adesione al gruppo bancario nazionale ICCREA Banca s.p.a. Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA), la BCC ha perso il carattere regionale e, pertanto, non è soggetta ai poteri di competenza regionale previsti dal d.lgs. n. 205 del 2012. A conferma di ciò, tra l'altro, la corte ha evidenziato come in un recente aggiornamento dell'Albo regionale delle banche la stessa regione ha ritenuto che - proprio a seguito dell'adesione ai gruppi bancari cooperativi - siano venuti meno i presupposti per la permanenza nell'Albo di alcune BCC, fra le quali anche quella di San Biagio Platani che, conseguentemente, non è più stata ricompresa nel suddetto Albo regionale delle banche siciliane. Dall'insussistenza della competenza regionale invocata la corte ha fatto discendere, inoltre, l'infondatezza della doglianza relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, il quale viene in rilievo in riferimento a situazioni in cui si sovrappongono competenze di soggetti pubblici diversi. Infine, vista l'infondatezza, in ogni sua parte, del ricorso è stata dichiarato l'assorbimento dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

7.5.5. Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno

La sentenza n. **25** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost., in quanto prevede che il personale addetto alla catalogazione dei beni culturali sia ricompreso nella definizione della dotazione organica dell'amministrazione regionale. La norma si limita ad attuare quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2007 (non impugnato dallo stato) il quale già aveva disposto la stabilizzazione del personale in servizio, con contratto di diritto privato a tempo determinato per la realizzazione del catalogo informatico dei beni culturali. Nel prescrivere che "il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori sia ricompreso nella definizione organica dell'amministrazione regionale", essa non interviene sulla regolamentazione del rapporto di lavoro e pertanto non disciplina aspetti riferibili alla materia 'ordinamento civile'". La previsione, "funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione pubblica siciliana secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi", attiene invece alla materia di competenza esclusiva "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" ex art. 14, lett. p), dello statuto. D'altro canto, il legislatore siciliano non ha superato i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica che vincolano anche le regioni a statuto speciale. Infatti, la disposizione prescrive espressamente il rispetto degli artt. 6, 6-ter e 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, "dettano specifiche norme sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni del personale, prevedono le linee di indirizzo per la pianificazione di detti fabbisogni e regolano le procedure per il reclutamento del personale" e costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica. Ne discende che la norma denunciata deve essere interpretata nel senso che "il transito nei ruoli dell'amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno del personale, così come previsto dalle richiamate norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e non si determina affatto l'automatico inserimento del personale addetto nella dotazione organica dell'amministrazione regionale".

7.5.6. L'(illegittima) autorizzazione al ragioniere generale a iscrivere in bilancio la somma destinata alla maggiore spesa sanitaria o al ripianamento del debito pubblico regionale e l'(illegittima) previsione di uno specifico accantonamento in relazione all'accertamento delle entrate derivanti dalla retrocessione di parte del gettito delle accise sui prodotti petroliferi

La sentenza n. **62** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lett. m), e terzo, cost., in relazione alla tutela della salute, l'art. 31, commi 4 e 5, della legge siciliana n. 8 del 2018, i quali, rispettivamente, prevedevano l'autorizzazione al Ragioniere generale a iscrivere in bilancio la somma destinata alla maggiore spesa sanitaria di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale; e, per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento delle entrate derivanti dalla retrocessione di parte del gettito delle accise sui prodotti petroliferi, la disposizione di uno specifico accantonamento in apposito fondo. Preliminarmente la corte ha richiamato la sentenza n. 197 del 2019, con la quale aveva ritenuto necessario e preliminare all'esame delle odierne censure l'acquisizione di documentazione istruttoria. Pertanto, con allegata ordinanza chiedeva alle parti di "fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei LEA (…) e di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano inverati nei rispettivi bilanci in modo simmetricamente riscontrabile". Dagli atti trasmessi dalla regione è emersa la prova: "a) che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018; b) che non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata. Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m), cost. Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla regione (…) non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari e neppure è assicurato il corretto impiego delle risorse menzionate" dalle disposizioni censurate. La lettura delle risultanze istruttorie ha indotto il collegio a rilevare alcune disfunzioni attuative del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA. Dai verbali della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei LEA emergeva, infatti, che la regione siciliana, pur avendo ottenuto una valutazione sufficiente (ossia, come risulta dalla Griglia-LEA, un punteggio pari a 160), "presenta gravi

criticità in relazione a singole categorie di prestazioni". In particolare, risultava che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate; inoltre, la sommatoria delle risorse attribuite dallo stato e dalla regione presentava uno squilibrio coerente con il peggioramento del disavanzo di amministrazione della regione per l'esercizio 2018. Da un lato, veniva in evidenza la mancata copertura di parte della spesa impegnata; dall'altro, risultava altresì una serie di inadempimenti di prestazioni. Tutto ciò comportava pregiudizi sia per l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA. Sempre in via preliminare, la corte, dopo aver premesso che "i parametri evocati dal ricorrente operano - con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli equilibri di bilancio delle norme impugnate - in stretta interdipendenza", ha chiarito che, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, presidiato dall'art. 81 cost., "non è possibile demandare ex lege al dirigente della Ragioneria della regione siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento. Tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria". Secondo il collegio, è pur vero che nel caso di specie alla fondatezza della censura statale concorre anche il comportamento del ricorrente, corresponsabile, tra l'altro, della lunghissima stasi delle trattative. Tuttavia, tale corresponsabilità "non può sanare la violazione dell'art. 81 cost., poiché le norme impugnate - anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA (…) - hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento ex lege". Il tutto con finalità ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA. Neppure è stato condiviso l'argomento della resistente "secondo cui l'operatività delle disposizioni impugnate sarebbe condizionata dall'eventuale emanazione delle norme di attuazione" in quanto "non è ragionevole l'iscrizione in bilancio di una risorsa, in ordine alla quale risultano improbabili sia l'an, sia il quantum, sia il quomodo". Nella documentazione istruttoria "le transazioni finanziarie afferenti ai LEA (…) non vengono rapportate a poste di bilancio, quantificate e perimetrate secondo i canoni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e neppure viene indicata la relazione giuridica" delle norme censurate con la parte passiva del bilancio, elemento assolutamente indispensabile

per verificare la finalizzazione all'erogazione dei LEA. Anzi, proprio dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 47 del 1977, "richiamato dalla seconda delle disposizioni impugnate, si ricava che l'eventuale realizzazione della risorsa, entrando nel fondo contenente il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzione di spese o incremento di entrate, concorrerebbe, sulla base del principio di universalità del bilancio (…), a determinare i saldi destinati alla spesa indifferenziata anziché a quella vincolata ai livelli essenziali di assistenza". Anche la fattispecie disciplinata dal censurato comma 4 si pone in contrasto con l'art. 81 cost. in quanto fissa la destinazione dell'ipotetico contributo dello stato al ripianamento del debito pubblico regionale. "Fermo restando che non può comunque essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l'esercizio 2018 e il biennio successivo), precedentemente descritto, finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento. (…) L'interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente si riverbera anche sull'esame delle censure formulate in riferimento ai commi secondo, lettera m), e terzo dell'art. 117 cost., poiché le modalità di allocazione e di destinazione delle risorse previste" dalle disposizioni censurate "contrastano con l'obbligo indefettibile di destinare la retrocessione delle accise (…) al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza". Infatti, "le risorse eventualmente riconosciute dallo stato avrebbero un vincolo di destinazione indefettibile al prioritario soddisfacimento dei LEA, assolutamente incompatibile con l'allocazione contabile prevista dal combinato disposto" delle censurate disposizioni. Quindi, le risorse ivi indicate pregiudicano contemporaneamente, "per effetto della destinazione ad altre finalità, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e la tutela della salute". Conseguentemente, è irrilevante "la pretesa latitanza dello stato nell'appropriata determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano e nella retrocessione delle accise che avrebbe dovuto assicurare l'integrale finanziamento dei LEA, poiché proprio quest'ultimo obiettivo viene comunque pregiudicato - a prescindere dalle concause - dai meccanismi finanziario-contabili introdotti dalle disposizioni impugnate". In definitiva, nella legge finanziaria e nel correlato bilancio della regione, "in ottemperanza ai richiamati precetti costituzionali e all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovevano essere previste risorse statali e regionali complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese dovevano essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali".

7.5.7. La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione

La sentenza n. **62** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 45 della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri - in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, cost., quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica - in quanto prevede la possibilità di destinare anche al trattamento integrativo il fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione. Con ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 era stato chiesto alla regione siciliana di precisare "le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla ragioneria". Alla luce delle risultanze istruttorie "lo stanziamento del bilancio regionale - come fissato dalla legge finanziaria impugnata - è stato sufficiente a fronteggiare il fabbisogno del fondo pensioni Sicilia per la causale oggetto della presente controversia. Inoltre, dalla relazione del fondo pensioni Sicilia emerge che detto fondo risulta onerato da disposizioni regionali, tuttora vigenti e mai in precedenza impugnate dallo stato, a corrispondere il trattamento di quiescenza in esame. Neppure risultano dedotti nel ricorso del presidente del consiglio dei ministri elementi di fatto e di diritto in grado di smentire le risultanze istruttorie acquisite".

7.5.8. Il mutamento di destinazione dei fondi strutturali e la riprogrammazione delle relative risorse - Invito alle parti a cooperare lealmente per evitare il disimpegno dei fondi

La sentenza n. **62** ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, cost., in quanto effettua un mutamento di destinazione di fondi strutturali europei e fondi nazionali di coesione nonché la riprogrammazione delle relative risorse attraverso la previsione di una serie di interventi. La corte ha ricordato il principio contenuto nella sentenza n. 197 del 2019 secondo cui "l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo 'natura programmatoria'

e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi". In applicazione di detto principio, rilevava l'assenza di una indicazione analitica del regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non era possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti dal citato art. 99 fossero stati compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi. Con ordinanza istruttoria allegata alla citata decisione ordinava, pertanto, alle parti "di indicare le ragioni che - a loro avviso - rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impugnate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, cost.". Le risultanze istruttorie non hanno, però, "consentito di superare tutte le incognite circa l'esatto e puntuale rispetto dei procedimenti legislativi e amministrativi necessari per il proficuo impiego dei fondi il cui espletamento appare quanto meno in ritardo". In particolare, per l'eventuale nuova finalizzazione delle risorse assegnate alla regione siciliana occorre passare attraverso il processo di riprogrammazione previsto dall'art. 3 della delibera CIPE n. 52 del 2017 - che prevede l'intervento congiunto della regione siciliana e il dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la presidenza del consiglio dei ministri - ma lo stesso deve "intervenire tempestivamente secondo la necessaria regìa statale". Il collegio ha, pertanto, ritenuto necessario operare "un bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra stato e regione. A ben vedere, dall'accoglimento del ricorso dello stato non potrebbe che derivare un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei. È bene infatti ricordare che tutti i fondi europei in discussione si riferiscono al periodo 2014-2020 e che la relativa disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i pertinenti rendiconti all'Unione europea". Considerato che, ai sensi del regolamento n. 1303/2013/UE, "il disimpegno dei fondi avviene entro tre anni dall'impegno formale senza presentare l'apposito rendiconto e che la presente controversia si colloca nel segmento finale del tempo messo a disposizione dall'Unione europea per usufruire dei fondi, è chiaro che la pretesa dello stato di assicurare comunque la pregiudizialità di una nuova delibera del CIPE risulta intempestiva, in relazione a un cronoprogramma normativo già disatteso quanto alla fisiologica tempistica". La corte, pertanto, ha ritenuto che "il principio di leale cooperazione che deve ispirare necessariamente le relazioni tra stato e regioni impone che il procedimento concertato,

previsto dalla delibera CIPE precedentemente richiamata (…), venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi in esame". Conclusivamente, "fermo restando che l'avvio e la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 99 della legge reg. siciliana n. 8 del 2018 dovrà avvenire previo perfezionamento di tutti gli atti propedeutici all'utilizzazione delle risorse secundum legem, le censure formulate dal presidente del consiglio dei ministri devono ritenersi non fondate in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea".

7.5.9. L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge

La sentenza n. **78** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art.1, commi 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018, impugnati dalla regione siciliana, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, 120 cost., 20 e 36 dello statuto speciale, in quanto, nel loro combinato disposto, impongono alle amministrazioni diverse dallo stato, che adottano la contabilità finanziaria e nell'esercizio precedente non hanno rispettato i termini di pagamento dei debiti commerciali o non ne hanno ridotto l'entità nella misura di legge, di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo garanzia debiti commerciali". L'importo dell'appostamento contabile viene parametrato allo stanziamento per l'acquisto di beni e servizi e all'entità del ritardo registrato nei pagamenti dei debiti commerciali; durante l'esercizio, non possono essere disposti impegni di spesa o pagamenti a valere sul fondo così costituito che, a fine esercizio, confluisce nella quota libera del risultato d'amministrazione. Le disposizioni impugnate "hanno ad oggetto il bilancio di previsione delle amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria" e pertanto sono propriamente inquadrabili "nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), cost.", andando ad integrare le previsioni del d.lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, le norme in esame, in quanto intese a "sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge", "perseguono la finalità propria dei principi di coordinamento della finanza pubblica", attesa la rilevanza, riconosciuta anche dalle norme europee, del rispetto dei termini di

pagamento. Esse consentono "all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti", in quanto, impedendo di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo, "le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l'ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formatasi per pagare i debiti arretrati". Pur limitando "la piena disponibilità delle risorse dell'ente in sede di predisposizione di bilancio e di programmazione della spesa", le norme impugnate introducono uno strumento appropriato per rimediare alla situazione patologica conseguente alla violazione delle disposizioni in materia di termini di pagamento, strumento che arreca "l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi". In ragione delle ricadute positive sul funzionamento dell'ente, le disposizioni non ledono il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, il criterio di determinazione dell'accantonamento risulta "razionalmente individuato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo", poiché la base di calcolo rappresenta "l'aggregato più appropriato, trattandosi dei debiti di natura commerciale", e l'entità dello stanziamento è graduata in proporzione a quella dei ritardati pagamenti registrati, in "coerenza con le prevedibili esigenze di liquidità". Se ne inferisce che le norme de quibus introducono uno strumento adeguato alla finalità perseguita, rispondendo ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Infine, attesa la riconducibilità delle disposizioni all'esercizio in via prevalente delle competenze statali in materia di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni e di coordinamento della finanza pubblica, non è invocabile la lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni a statuto speciale, né l'operatività del principio di leale collaborazione.

7.5.10. L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo - Invito al legislatore regionale

La sentenza n. **130** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 2, comma 28, della legge siciliana n. 24 del 2018 che, per l'esercizio finanziario 2018, ha incrementato di 1.046 migliaia di euro l'autorizzazione di spesa per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia, riconducendo le medesime spese a fondi di natura sanitaria. La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia - istituita con legge regionale n. 20 del 1990 e rifinanziata negli anni successivi - "costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa

statale in materia di livelli essenziali d'assistenza". Infatti, l'art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, letto insieme all'allegato 7 al decreto, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie ma non anche l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica, che rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza previste dalla normativa censurata. Inoltre, la regione siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest'ultimo, sottoposta a misure di "monitoraggio" nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Conseguentemente, deve ritenersi ad essa preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali.

7.5.11. La facoltà del privato di proporre, con effetto di sollecitazione procedimentale, uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie ubicate nei centri storici

La sentenza n. **130** ha precisato che, "pur in assenza di una legge statale ad hoc sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L'art. 136 del detto codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell'evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una zona urbanistica, ma appunto un bene dall'alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come unità complessa, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali. (…) questo patrimonio intrinsecamente comune merita le cure della repubblica e (…), nella cornice della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), cost., le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio (sentenza n. 140 del 2015). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero

territorio nazionale (…) affidata congiuntamente allo stato e alle regioni (sentenze n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018). Così, le regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell'ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici. In accordo con l'ordinamento statale, le regioni stesse affidano a strumenti urbanistici comunali e al lavoro di uffici tecnici territorialmente competenti l'attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale".

7.5.12. La (illegittima) previsione della devoluzione al comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente - Richiamo al legislatore regionale

La sentenza n. **135** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 97, 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, cost. e 15, secondo comma, dello statuto speciale, dell'art. 34, comma 2, della legge siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevedeva la devoluzione al comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e l'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente. La norma è stata interpretata nel senso che essa disponeva una successione a titolo universale, con la conseguenza che gli enti locali acquistavano la titolarità non solo dei beni immobili e dei rapporti di lavoro con il personale, ma anche di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle estinte IPAB. Tale scelta non sarebbe stata in sé irragionevole in quanto, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 1979, i comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza. Tuttavia, la norma imponeva l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, con conseguenze insostenibili soprattutto per i comuni più piccoli, che risultavano esposti a un elevato rischio di dissesto. In proposito, è stato rimarcato che "il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina (…) la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse" (sentenze nn. 8 del 2016, 364 del 2010, 116 del 2007, 437 del 2005 e 89 del 2000). La circostanza che l'art. 44 della legge regionale n. 22 del 1986 preveda un fondo regionale per la gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali non è stata ritenuta risolutiva dal momento che tale fondo non risulta ripartito sulla base delle spese effettivamente necessarie per far fronte ai debiti delle IPAB estinte, ma sulla base della popolazione residente in ciascun comune secondo gli ultimi dati

ISTAT, non essendovi peraltro neppure certezza circa l'effettiva attivazione del fondo e l'entità di risorse che vi confluiscono. Sotto altro profilo, l'immissione del personale delle IPAB nei ruoli organici dei comuni comportava una compromissione delle scelte organizzative degli enti locali, ai quali era impedito di assumere figure necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni. La giurisprudenza costituzionale, relativa ad analoghe previsioni di trasferimento di personale, ha chiarito che, anche se previsioni siffatte accordano "protezione ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento", esse vanno interpretate "nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente" (sentenza n. 202 del 2014). Benché l'ordine costituzionale accordi la massima tutela al lavoro, è necessario un attento bilanciamento fra tale tutela e l'organizzazione razionale della pubblica amministrazione (sentenze nn. 170 e 79 del 2019). La norma che accorda protezione al lavoro "non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale" (sentenza n. 123 del 1968). Infine, a seguito della pronuncia di accoglimento, il legislatore regionale è stato richiamato al suo obbligo di provvedere, alla "complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli".

7.5.13. L'(illegittimo) ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette

La sentenza n. **144** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. s), cost., dell'art. 33 della legge della regione siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui - incidendo sulla disciplina dei piani di controllo faunistico nelle aree protette regionali, con l'inserimento nel comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015 di un richiamo all'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 - si applicava anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette, consentendo, in contrasto con l'art. 19, secondo comma, della legge n. 157 del 1992, un indebito ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani e dettando una "disciplina

irragionevolmente unitaria per l'intero territorio siciliano". Come emerge dai lavori preparatori della disposizione censurata, il richiamo al citato art. 22 è riferito "al testo in quel momento vigente idoneo a consentire l'utilizzo di cacciatori per l'attività di controllo faunistico", essendo la ratio della norma proprio quella di "consentire anche ai cacciatori titolari della specifica licenza di polizia di contribuire (…) al controllo selettivo della fauna nociva". Nel merito, la norma consentiva di "utilizzare per l'attuazione dei piani di controllo faunistico, in maniera indifferenziata su tutto il territorio regionale anche i soggetti menzionati nell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991", vale a dire "personale dipendente dall'organismo di gestione del parco e (...) persone da esso autorizzate", ivi compresi i cacciatori. Al contrario, il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, distingue "i criteri di individuazione dei soggetti attuatori dei piani di controllo faunistico nelle aree protette da quelli applicabili nel restante territorio". L'art. 19, secondo comma, della legge n. 157 del 1992, individuando "i soggetti abilitati ad attuare i predetti piani nei territori diversi dalle aree protette, costituirebbe lo standard minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". La corte ha ritenuto dirimente, ai fini della decisione, la natura dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 il quale, nel dettare prescrizioni applicabili solo alle aree protette, è qualificabile come norma speciale "la cui estensione, stante la competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla quale va ascritta la disciplina impugnata, non compete certamente alla regione" (sentenza n. 44 del 2019). Ne discende che il legislatore siciliano, inserendo un "richiamo espresso all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 in una previgente disciplina regionale la cui portata applicativa riguarda l'intero territorio", ha prodotto "un'irragionevole alterazione della ratio che sorregge la specialità delle norme quadro dettate (…) per le aree protette". Infine, i concetti evocati dall'art. 22 menzionato, quali la responsabilità e la sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, "divengono sostanzialmente inconciliabili con l'estensione all'intero territorio regionale", conducendo a un esito irrazionale, anche in considerazione delle "possibili distorsioni applicative" favorite dall'assenza di "prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle (…) astratte potenzialità applicative" della norma impugnata (sentenze nn. 449 del 2005, 412 del 2004, 228 del 2003, 107 del 2017).

7.5.14. La disciplina dei marina resort e dei boat and breakfast

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), cost. - degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge siciliana n. 8 del 2019,

concernenti l'attività dei marina resort, strutture ricettive organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto, ormeggiate in uno specchio d'acqua appositamente attrezzato, e dei boat and breakfast, tipologia similare di struttura che offre un servizio limitato al pernottamento e alla prima colazione su natanti. Le norme impugnate si inseriscono in un più ampio intervento legislativo finalizzato allo sviluppo del turismo nautico nel territorio regionale. La disciplina dei marina resort attiene alla materia "turismo e industria alberghiera", di competenza regionale residuale (per le regioni ordinarie, mentre per la regione siciliana vale l'art. 14, lett. n, dello statuto speciale), strettamente intrecciata con materie di competenza legislativa statale. In particolare, la potestà regionale trova un limite insuperabile nella competenza esclusiva statale sulla definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo, afferenti alla materia "tutela della concorrenza". Il limite non è tuttavia assoluto, dovendosi ritenere recessiva la competenza regionale solo quando l'oggetto della regolazione influisce sulle modalità di scelta del contraente in modo tale da incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati, limitando la libera iniziativa imprenditoriale. Tale aspetto non è stato ravvisato in riferimento alle disposizioni scrutinate, che non incidono in alcun modo sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni. L'art. 1, comma 2, si limita a stabilire che la regione disciplina le modalità di insediamento dei marina resort e le relative competenze autorizzatorie. L'art. 2 contiene disposizioni che hanno una finalità meramente descrittiva di tale tipologia di struttura, delle sue caratteristiche e del suo funzionamento, richiamando al riguardo la definizione statale, e che attribuiscono potestà regolatorie riconducibili alle competenze amministrative della regione circa l'uso dei beni del demanio marittimo. L'art. 3, comma 7, è riferito a soggetti che sono già titolari di una concessione demaniale ed è teso ad una rapida regolarizzazione amministrativa delle strutture già esistenti, in modo da conformarne l'attività alla disciplina appena introdotta. Infine, l'art. 5 si limita ad estendere ai boat and breakfast le previsioni concernenti i marina resort.

7.5.15. L'illegittimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais s.p.a. a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato

La sentenza n. **194** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 64, comma 1, della legge siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui prevedeva il transito presso la società partecipata Resais s.p.a., con contratto a tempo

indeterminato, anche parziale, di alcune categorie di lavoratori già impiegati da pubbliche amministrazioni, quali i lavoratori socialmente utili. La Resais s.p.a. è una "società a partecipazione pubblica di diritto singolare", il cui socio unico è la regione, deputata "al ruolo di collettore di varie tipologie di rapporti precari con amministrazioni pubbliche nella regione". La speciale disciplina ad essa applicabile "non consente, però, una deroga alle regole del riparto di competenza legislativa tra stato e regione", quale quella recata della norma censurata. Questa determinava "un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti (…) formativi in corso presso amministrazioni pubbliche" che ex lege venivano trasformati in contratti di lavoro a tempo indeterminato presso la Resais s.p.a., secondo procedure non rispettose della disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016. Veniva in tal modo attuata "una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'ordinamento civile ed eccede pertanto le competenze legislative della regione". La disposizione, infatti, non attenendo alla "regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale", non ineriva ai profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, riconducibili alla materia di competenza residuale dell'organizzazione amministrativa, ma, dettando misure relative a rapporti già in essere, ineriva alla regolamentazione del rapporto di impiego pubblico contrattualizzato, che, anche con riferimento alle regioni a statuto speciale, è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello stato. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost., l'art. 23 della legge siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui prevedeva il transito, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, presso la Resais s.p.a., di alcune categorie di lavoratori a tempo determinato che prestavano servizio presso enti in dissesto, enti deficitari, liberi consorzi comunali e Città metropolitane. La norma disponeva "l'automatica stabilizzazione dei lavoratori a termine, già utilizzati presso altre pubbliche amministrazioni, senza prevedere il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19, 20 e 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, in tal modo consentendo la trasformazione di rapporti precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato" ed invadendo la materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile. Il collegio ha richiamato il proprio orientamento secondo cui le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali ex art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016. Inoltre, la disposizione impugnata, vertendo sul "reclutamento di personale da parte di una società a partecipazione pubblica", avrebbe dovuto rispettare i commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 i

quali, parimenti, rivestono la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

7.5.16. Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità

La sentenza n. **194** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 75, commi 2 e 3, della legge siciliana n. 8 del 2018, relativo alla proroga dei contratti del personale "incaricato" della sanità penitenziaria ex lege n. 740 del 1970, nella parte in cui non prevedeva il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La disposizione censurata prorogava, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, la durata dei contratti a termine del personale "incaricato", oltre il limite temporale previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015, con onere economico a carico della regione. Le proroghe integravano una violazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che "pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato" e costituisce "principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le regioni, le province autonome, gli Enti locali e gli enti del SSN" (sentenze nn. 61 e 89 del 2014). La stessa decisione ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 75, comma 4, della medesima legge regionale, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, cost, in quanto autorizza le Aziende Sanitarie provinciali (ASP) a indire procedure selettive per il personale trasferito di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015. Invero, la disposizione censurata, prevedendo "l'autorizzazione all'indizione di procedure selettive ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2016", le quali devono "effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui al (…) comma 28 dell'art. 9 del d.l. 78 del 2010 (…) garantisce il rispetto del limite di spesa" ivi indicato. Non fondata è stata giudicata anche la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 75 della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 81 cost. In proposito, l'art. 103 della stessa legge regionale rinvia espressamente per gli effetti finanziari e per la relativa copertura alle indicazioni contenute negli allegati, ma non risulta che il ricorrente abbia "formulato specifiche osservazioni sull'adeguatezza delle risorse ivi indicate" (sentenza n. 133 del 2017). La sentenza ha altresì dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma,

cost. - dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 1 del 2019. La norma, dando seguito alle disposizioni del d.lgs. 222 del 2015, dispone l'inquadramento del personale "incaricato" della sanità penitenziaria trasferito alle ASP e autorizza le stesse ASP all'avvio delle selezioni per l'immissione in ruolo del personale infermieristico. In via preliminare, la corte ha ricordato che il citato d.lgs. n. 222 del 2015, all'art. 3, "disciplina il trasferimento dei rapporti di lavoro sia con riferimento al personale medico, infermieristico e tecnico, dipendente di ruolo dell'amministrazione penitenziaria", sia con riferimento "ai rapporti di lavoro, a tempo indeterminato e a tempo determinato, instauratisi ai sensi della legge n. 740 del 1970". Quanto agli effetti finanziari, il successivo art. 7 stabiliva che, "ai fini dell'esercizio da parte del SSR delle funzioni sanitarie afferenti la medicina penitenziaria", le risorse finanziarie nella disponibilità del SSN "fossero trasferite alla regione siciliana, nella misura e secondo i criteri definiti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra stato, regione e province autonome". Il collegio ha osservato che il denunciato art. 31, interpretato "nel senso che esso si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970", dispone le "procedure di inquadramento del personale di sanità penitenziaria (comma 1) e il trasferimento del personale infermieristico (comma 2)" e conseguentemente "non determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato". Inoltre, dovendo essere intesa "nel senso che attua quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015", la disposizione impugnata non si pone in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica. La sentenza ha altresì dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge siciliana n. 17 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., nella parte in cui prevede l'adozione da parte dell'Assessore regionale per la salute di apposite linee guida in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario ex lege n. 740 del 1970, anche con riguardo al regime delle incompatibilità. Avendo la norma censurata rinviato anche la disciplina delle incompatibilità alla contrattazione collettiva, le linee guida attuative sono "meramente ricognitive delle attività di contrattazione collettiva" e si limitano "a riconoscere che l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata", senza attribuire all'Assessore regionale "alcun potere regolatorio in deroga". Interpretata in tal senso, la disposizione censurata non integra alcuna violazione della competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di ordinamento civile. La sentenza, infine, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità

costituzionale del medesimo art. 22 della legge regionale n. 17 del 2019, promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, cost. La disposizione, limitandosi a prevedere l'attribuzione al personale di cui alla legge n. 740 del 1970 "di incarichi a tempo indeterminato per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione", non determina una proroga dei contratti a tempo determinato. Inoltre, sotto il profilo finanziario, "viene in rilievo il già richiamato art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, che assicura che la disposizione censurata si colloca nel rispetto di tale norma di attuazione dello statuto speciale".

7.5.17. Il transito in utilizzazione presso l'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana dei lavoratori socialmente utili già utilizzati nei medesimi uffici

La sentenza n. **199** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 51 e 97, quarto comma, cost. - dell'art. 11 della legge siciliana n. 1 del 2019 il quale, al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, ha previsto il transito in utilizzazione presso gli stessi uffici di una pluralità di soggetti, tutti riconducibili, in via generale, alla categoria dei lavoratori socialmente utili (LSU). In via preliminare, la corte ha ricordato che la disciplina di tale forma flessibile di impiego è stata oggetto di vari interventi normativi. In particolare, l'art. 26 del d.lgs. n. 150 del 2015, allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite dai LSU, ne ha previsto l'impiego diretto, da svolgersi sotto la direzione e il coordinamento delle amministrazioni pubbliche ex art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, attraverso apposite convenzioni con le regioni e le province autonome. Tale impiego era già stato previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 468 del 1997 come modalità alternativa alla procedura tramite i centri per l'impiego, i quali provvedevano all'assegnazione dei LSU in base alla domanda formulata dall'ente utilizzatore. La corte, poi, soffermandosi sulla peculiare natura giuridica dell'attività dei LSU, ha evidenziato che, in base agli artt. 4 del d.lgs. n. 81 del 2000 e 26, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2015, l'utilizzazione dei lavoratori nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro, tanto meno subordinato, con l'ente utilizzatore, come confermato da un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità nonché da alcune affermazioni sostanzialmente analoghe della corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio contro comune di Afragola). Alla luce delle considerazioni svolte, la previsione censurata va interpretata nel senso che la previsione del transito in utilizzazione "non

comporta l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione regionale; ma, piuttosto, determina il solo mutamento del soggetto utilizzatore, che ora va individuato nella regione che si assume direttamente gli oneri derivanti dall'impiego dei soggetti coinvolti in attività lato sensu socialmente utili". Un'eventuale stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, infatti, potrebbe avvenire nel rispetto e nell'ambito delle procedure regolate dalla legge e con l'osservanza della regola del concorso pubblico posta dall'art. 97, quarto comma, cost. Ciò, d'altronde, risulta confermato da diverse previsioni normative in base alle quali le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei LSU possono assumerli a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, attraverso il ricorso a procedure selettive, in conformità agli artt. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di assunzione del personale con forme flessibili, e 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale detta le condizioni per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

7.5.18. L'illegittimo mantenimento nelle medesime mansioni, senza limiti temporali, del personale antincendio boschivo adibito alle sale operative provinciali, avviato attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale dei lavoratori forestali e già impiegato con periodicità stagionale

La sentenza n. **199** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97, quarto comma, cost., l'art. 14 della legge siciliana n. 1 del 2019 il quale - al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale - prevedeva il mantenimento nelle medesime mansioni, senza maggiori oneri a carico del bilancio, del personale di cui all'art. 12 della legge regionale n. 5 del 2014, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le sale operative provinciali. Il personale preso in considerazione dalla norma censurata era quello impiegato nel servizio di antincendio boschivo, iscritto - quale condizione essenziale per l'avviamento al lavoro alle dipendenze del dipartimento regionale delle foreste e dell'azienda regionale delle foreste demaniali - nell'elenco speciale dei lavoratori forestali ex art. 45-ter della legge siciliana n. 16 del 1996 (articolato su base provinciale, presso i competenti uffici periferici provinciali del dipartimento regionale del lavoro). Pur essendo la regione titolare di una potestà legislativa esclusiva, sia nella materia 'agricoltura e foreste' (art. 14, comma primo, lett. a, dello statuto) sia nella materia 'ordinamento degli uffici e degli enti regionali' (art. 14, primo comma, lett p, dello statuto), la disposizione censurata, stabilendo che il descritto personale 'è mantenuto nelle medesime mansioni', ha ecceduto dalle competenze statutarie ponendosi in contrasto con l'art. 97, quarto comma, cost. Infatti, alla

previsione, che non contempla alcun termine di durata, "non può essere attribuito altro significato se non quello di determinare la trasformazione dei rapporti di lavoro di tali lavoratori forestali, avviati attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale (…), in rapporti di impiego a tempo indeterminato nel ruolo dell'amministrazione regionale". Nel prevedere il mantenimento nelle medesime mansioni senza alcun limite temporale, essa determinava "la stabilizzazione del personale antincendio boschivo (…) in violazione della regola del pubblico concorso, che rappresenta il necessario sistema di reclutamento per l'accesso ai pubblici impieghi" e che "costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa".

7.5.19. La soppressione della prevista riduzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale regionale con qualifica dirigenziale

La sentenza n. **199** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost. - dell'art. 26, comma 2, della legge siciliana n. 1 del 2019 che, abrogando l'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2016, ha soppresso la riduzione delle risorse del fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato del solo personale con qualifica dirigenziale della regione. La corte - pur ricordando che i commi 1 e 2 dell'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017 stabiliscono un tetto massimo dell'ammontare complessivo delle risorse destinate, annualmente, al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rimettendone la differenziata distribuzione alla contrattazione collettiva - non ha ravvisato una lesione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto la disposizione censurata "non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva. Essa, piuttosto, incide sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione destinata, in particolare, al personale dirigenziale regionale". In altri termini, la previsione impugnata risulta in linea con l'orientamento consolidato in base al quale, "a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile (…); e ciò significa che detta disciplina è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (…), cui la legge dello stato rinvia".

7.5.20. La consegna al comune o al consorzio dei comuni interessati degli impianti e delle reti idriche da parte dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione

La sentenza n. **231** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 16 del 2017, impugnato, in riferimento all'art. 136 cost., in quanto - nel disciplinare la consegna al comune o al consorzio dei comuni interessati degli impianti e delle reti idriche da parte dell'Ente acquedotti siciliani (EAS) in liquidazione - riprodurrebbe l'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 19 del 2015 (ritenuto illegittimo dalla sentenza n. 93 del 2017), che prevedeva la gestione diretta comunale del servizio idrico integrato (SII). La corte ha precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti. La sentenza n. 93 del 2017 ha dichiarato illegittimo il citato art. 4, comma 7, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente, in relazione agli artt. 149-bis, comma 1, e 147 cod. ambiente, che sanciscono il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome. Quanto previsto dal censurato art. 4, commi 1 e 2, non è stato considerato riproduttivo del contenuto delle norme dichiarate illegittime, né la sua funzione era quella di riproporre tale contenuto. La disciplina con esso introdotta non è diretta a reagire alla sentenza n. 93 del 2017, mediante il ripristino degli effetti delle norme annullate, ma ha l'obiettivo di fronteggiare la difficile situazione finanziaria dell'EAS. Le norme in esame, benché la legge n. 16 del 2017 sia stata promulgata tre mesi dopo la sentenza n. 93, sono state progettate diversi mesi prima. Nel contenuto, esse presentano varie differenze rispetto alla disciplina caducata: mentre la legge regionale del 2015 consentiva la gestione diretta comunale del SII, la normativa censurata impone ad alcuni comuni la presa in consegna delle reti idriche e l'assunzione della gestione del SII, fino all'attuazione delle regole sul gestore unico d'ambito. Inoltre, le norme del 2015 rendevano possibile la gestione diretta comunale in alternativa a quella unica d'ambito; per contro, le norme impugnate hanno ad oggetto due forme di gestione, entrambe difformi dal principio del gestore unico, puntando a sostituire la gestione EAS con quella diretta comunale. Un'ulteriore differenza attiene, infine, all'ambito di applicazione, giacché l'art. 4 della legge regionale del 2017 concerne solo i comuni nei quali il servizio idrico era gestito da EAS, mentre le disposizioni del 2015 avevano portata generale, riguardando tutti i comuni siciliani. Le menzionate differenze hanno, quindi, impedito di ritenere che la norma

censurata intendesse ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti delle disposizioni del 2015. Tuttavia, i denunciati precetti sono stati giudicati illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., come esposto nell'analoga voce relativa alla medesima sentenza in Le materie di competenza esclusiva statale - Tutela della concorrenza - Il servizio idrico integrato.

7.5.21. La (illegittima) limitazione al solo esercizio finanziario 2019 dell'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito ufficio del garante della persona con disabilità e per ogni iniziativa da esso promossa

La sentenza n. **235** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, cost. e 14, lett. p), dello statuto speciale, l'art. 3 della legge siciliana n. 14 del 2019, il quale aveva modificato l'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 47 del 2012, istituendo un ufficio alle dirette dipendenze del Garante della persona con disabilità, con relativa dotazione di personale, e autorizzando, per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro da destinare al suo funzionamento e ad ogni altra iniziativa istituzionale promossa dal Garante. Il principio costituzionale della necessaria copertura finanziaria, operante sia direttamente sia in virtù del richiamo compiuto dall'indicata norma statutaria, ha ricevuto puntuale attuazione dapprima con l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, "per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita" (sentenza n. 147 del 2018), e, successivamente, con le disposizioni di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011. In base a tali norme, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (comprese le spese relative al pagamento di stipendi, assegni e pensioni nonché altre spese fisse) devono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere un orizzonte temporale almeno triennale. Viceversa, la disposizione censurata, pur dotando di personale il neo-istituito Ufficio del Garante, circoscriveva al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il suo funzionamento e per le iniziative promosse dall'autorità. Essa, dunque, autorizzava spese che comprendevano anche e soprattutto quelle per gli stipendi del personale, nonché, necessariamente, le ulteriori spese fisse per il funzionamento dell'Ufficio, oltre che quelle per le iniziative assunte dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Trattandosi di spese continuative obbligatorie, sarebbe stata necessaria la quantificazione su base triennale dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione.

7.5.22. L'(illegittima) estensione ai dipendenti regionali degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio e la (illegittima) modifica in senso favorevole dei requisiti di accesso alla pensione

La sentenza n. **235** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, cost., e 17, lett. f), dello statuto speciale, l'art. 7 della legge siciliana n. 14 del 2019, il quale, al comma 1, estendeva ai dipendenti regionali l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (cosiddetta "quota 100") e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (sì da consentirne la corresponsione ai beneficiari della "quota 100" in via anticipata rispetto al raggiungimento dei requisiti ordinari), mentre al comma 2 escludeva, per i dipendenti ex art. 52, comma 5, della legge regionale n. 9 del 2015, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabiliva la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Anzitutto, la non chiara formulazione della norma non consentiva di stabilire con certezza la consistenza numerica dei suoi destinatari, rimanendo dubbio che per essi non fosse consentito andare in pensione in deroga alla disciplina statale, così da non incidere maggiormente sul fondo pensionistico regionale. Soprattutto, a fronte di interventi molto incisivi nel settore previdenziale, analoghi a quelli disciplinati dalla normativa statale per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i quali hanno comportato per lo stato ingenti oneri finanziari, non era stato fornito alcun riscontro circa l'asserita insussistenza di oneri a carico del bilancio della regione, in toto gravato, in via diretta o indiretta, dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei propri dipendenti. Inoltre, la disposizione violava la norma interposta dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, in quanto la regione non aveva fornito alcun elemento comprovante l'esistenza, a corredo del disegno di legge, della prescritta relazione tecnica, contenente la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione con l'indicazione delle relative coperture, la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, nonché, trattandosi di disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego, un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Tali "metodologie di copertura" finanziaria delle leggi di spesa devono infatti essere utilizzate anche dal legislatore regionale, in virtù dell'art. 19, comma 2, della legge citata, il quale richiama l'art. 81, terzo comma, cost. Sono risultate generiche e prive di riscontro anche le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, fondate sull'assunto erroneo secondo cui

si sarebbe verificato un risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni. La sostenibilità del sistema pensionistico, che si traduce nell'equilibrio tra la spesa previdenziale e le entrate a sua copertura, deve essere infatti assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei lavoratori, essendo l'intervento statale previsto ad integrazione. Tale principio vale anche per il sistema pensionistico regionale, il quale, in conseguenza della disposizione in esame, avrebbe visto, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe stato sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni, con conseguente disequilibrio finanziario, rimediabile solo attraverso l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma non indicava affatto.

7.5.23. L'illegittimo rinvio alla scadenza del 31 dicembre 2020 dell'applicazione agli organismi ed enti strumentali della regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011

La sentenza n. **235** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., l'art. 11 della legge siciliana n. 14 del 2019, il quale rinviava al 31 dicembre 2020 il termine, precedentemente fissato al 31 dicembre 2018, per l'applicazione agli organismi ed enti strumentali della regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011. Simile dilazione non poteva essere disposta con legge regionale, essendo necessario a tale fine avviare la procedura concertativa richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, in forza delle norme di attuazione statutaria che richiedono l'attivazione della commissione paritetica di cui all'art. 43 dello stesso statuto. Il citato art. 27, infatti, "non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure (…), con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria" (sentenza n. 178 del 2012). Peraltro, la circostanza che altri analoghi interventi della regione di differimento del termine non siano stati impugnati non è stata ritenuta idonea ad escludere la sussistente lesione della competenza esclusiva statale, tenuto conto della "indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, della natura del d.lgs. n. 118 del 2011 di norma

interposta in tale materia e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto (…) è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali" (sentenza n. 80 del 2017).

7.5.24. Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019

La sentenza n. **263** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 cost., degli artt. 13, comma 2, e 1, comma 3, rispettivamente delle leggi siciliane nn. 13 del 2014 e 28 del 2016. La prima disposizione ha posto un tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell'amministrazione regionale e del fondo pensioni Sicilia, nel periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016; la seconda ha confermato tale misura per il triennio 2017-2019. Le norme vanno inquadrate nel particolare sistema previdenziale previsto per i dipendenti regionali, il quale si compone di due gestioni. Alla prima, denominata "contratto 1" e fondata sul sistema finanziario a ripartizione, appartengono i dipendenti in servizio o in quiescenza all'11 maggio 1986; in essa i trattamenti di quiescenza gravano sul bilancio regionale e i relativi pagamenti sono assicurati mediante trasferimenti a un apposito fondo pensioni, avente natura giuridica di ente pubblico non economico. Il personale assunto successivamente all'11 maggio 1986 appartiene invece alla gestione denominata "contratto 2", ispirata al sistema finanziario a capitalizzazione, nel cui ambito il suddetto fondo, per l'erogazione delle prestazioni, si giova del trasferimento dei contributi previdenziali a carico dell'amministrazione e dei dipendenti. La riduzione del trattamento pensionistico scaturente dalle norme censurate non si configura come un tributo, non trattandosi di prelievo destinato a incidere su quanto di volta in volta erogato ovvero di decurtazione finalizzata a sovvenire pubbliche spese, né tantomeno come un contributo di solidarietà, non avendo finalità perequative e solidaristiche interne al circuito previdenziale. La normativa si prefigge piuttosto di determinare, per un preciso arco temporale, l'importo massimo dei trattamenti che gravano sul bilancio regionale, originariamente commisurati a criteri particolarmente favorevoli. Le caratteristiche di razionalizzazione della spesa previdenziale e di riequilibrio del sistema distinguono la misura, sotto il profilo strutturale e finalistico, dalla logica dell'imposizione tributaria e da quella delle prestazioni patrimoniali imposte e consentono di ricondurla alle "modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto

previdenziale, senza spingersi a sacrificare il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 cost". È stata perciò esclusa la denunciata violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza del trattamento di quiescenza nonché di affidamento, alla luce dell'esigenza di bilanciamento tra la ripartizione razionale e trasparente di risorse pubbliche limitate e la tutela di diritti previdenziali. Al fine di verificare la correttezza del bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore, è necessario valutare tutti gli indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato, tra i quali la carenza di giustificazione delle misure adottate, la loro durata, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti e la portata generale degli interventi. Le misure censurate si raccordano al particolare sistema previdenziale siciliano - non comparabile quanto a tutele a quello previsto per gli altri pensionati del settore pubblico e privato - e traggono origine dalle sue notevoli criticità, incidendo prevalentemente sulla gestione "contratto 1", alimentata con risorse regionali e in condizioni strutturali di disequilibrio. Mirano a "garantire la sostenibilità del sistema previdenziale regionale, anch'esso espressione dell'art. 38 cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema" (sentenza n. 235 del 2020). La disciplina si applica con valenza generale a tutti i trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale, determinati originariamente in base a regole di particolare favore, si inscrive in un più ampio disegno di razionalizzazione, che contempla anche altre misure di contenimento della spesa pubblica, come l'imposizione di un limite alle retribuzioni dei dipendenti regionali, e trova il necessario compimento nella progressiva armonizzazione del sistema previdenziale siciliano con la normativa statale, al fine di preservarne la sostenibilità. I vincoli posti all'ammontare dei trattamenti sono sostenuti da una giustificazione appropriata e calibrati in modo da non infrangere il canone di proporzionalità, in quanto investono le sole pensioni di importo più ragguardevole. Anche la delimitazione temporale della misura, peraltro non reiterata sine die, non è arbitraria poiché risponde all'acuirsi delle criticità della gestione previdenziale, rimaste costanti per tutto il periodo considerato. Infine, è stata esclusa la lesione di un affidamento meritevole di tutela in capo ai pensionati poiché la previsione è assistita da una congrua giustificazione, legata alla salvaguardia del sistema previdenziale e all'efficienza della gestione, e non implica una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento.

7.6. La regione Valle d'Aosta

7.6.1. Le competenze in materia di ordinamento degli uffici, del personale e degli enti locali (la ritenuta operatività della clausola di maggior favore)

La sentenza n. **77** ha puntualizzato che la regione Valle d'Aosta "è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di 'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale' e di 'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni'" (art. 2, primo comma, lett. a e b, dello statuto). La regione "esercita tali competenze in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica". In continuità con le norme statutarie si deve leggere l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 secondo cui "i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 (…) costituiscono (…) per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica. L'art. 2, comma 3, della citata legge n. 421 del 1992, peraltro, dispone che restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo". A seguito della riforma costituzionale del titolo V della parte II della costituzione, alla regione "spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di 'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale' di cui all'art. 117, quarto comma, cost. Quest'ultimo è, infatti, applicabile alla regione (…) in virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, 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 (sentenza n. 241 del 2018)".

7.6.2. L'inapplicabilità alla regione della disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni statali

La sentenza n. 77 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla regione Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. l), e 38 dello statuto speciale di autonomia - dell'art. 1, commi 300 e 360, della legge n. 145 del 2018 che contengono alcune previsioni sulle modalità di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche, anche del personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale. La corte, nel definire l'ambito di applicazione delle disposizioni impugnate, ha evidenziato che esse fanno riferimento alle procedure concorsuali per

l'accesso alle sole amministrazioni statali. Conseguentemente, non potendo trovare applicazione nei confronti della regione ricorrente, esse non determinano alcuna invasione della relativa sfera di competenza.

7.6.3. L'inapplicabilità alla regione della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico - Auspicio rivolto ai legislatori regionali

La sentenza n. **77** ha dichiarata non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla regione Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. l), e 4 dello statuto speciale di autonomia - degli artt. 1, commi da 361 a 365, della legge n. 145 del 2018 e 9-bis del d.l. n. 135 del 2018 che, nel disciplinare l'accesso al lavoro pubblico anche di personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, incidono, in particolare, sulla proroga delle graduatorie pubbliche in essere (comma 362), subordinando l'assunzione degli idonei alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio, e sull'utilizzo esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso delle graduatorie relative ai concorsi pubblici da bandire (commi 361, 363, 364 e 365), con l'individuazione di tempi diversi in cui applicare tali disposizioni (art. 9-bis). In via preliminare, la corte ha ricondotto la disciplina delle graduatorie nella competenza regionale residuale in materia di "organizzazione amministrativa", di cui è titolare la regione Valle d'Aosta in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenze nn. 141 del 2012 e 235 del 2010). Tale disciplina conserva, come quella dei concorsi, "caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004)". La disciplina dello scorrimento delle graduatorie - oggetto di un'evoluzione legislativa (sentenza n. 5 del 2020) e che da strumento eccezionale è diventato in molte occasioni soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi - rientra nella discrezionalità del legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza residuale, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Proprio con riferimento alla regione Valle d'Aosta, in un caso che riguardava proroghe di graduatorie cui attingere per la AUSL, la corte ha affermato che "resta ampio il raggio d'azione del legislatore regionale, in particolare nel reclutamento e nell'organizzazione del personale", in quanto "nell'attingere alle graduatorie l'amministrazione adotta il provvedimento che 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" (sentenza n. 241 del 2018). Nel caso di specie, le censure sono state dichiarate non fondate in quanto la legge statale impugnata non incide sulle competenze regionali. Tuttavia, "la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)". Così, le previsioni statali che subordinano, in caso di scorrimento di graduatorie a distanza di molti anni, l'assunzione degli idonei alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio, per quanto non vincolanti nei confronti delle regioni, segnalano "esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione. Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle regioni, quando esercitano la propria competenza, con l'ispirarsi ai principi dell'imparzialità e del buon andamento" che "funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e, per quel che attiene al caso in esame, vanno individuati in un'oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando".

7.6.4. La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato

La sentenza n. **187** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge della regione Valle d'Aosta n. 5 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, primo comma, dello statuto speciale e 117, secondo comma, lett. e) ed s), cost., nella parte in cui prevede che la giunta regionale definisce i modelli tariffari del ciclo idrico; dispone l'istituzione di due componenti tariffarie, una aggiuntiva e l'altra perequativa, per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, con le relative previsioni di dettaglio; attribuisce alla giunta il compito di definire con propria deliberazione le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento alle componenti tariffarie obbligatorie della normativa statale. Il comma 2 della norma impugnata corrisponde alla lettera, in parte qua, al comma 2 dell'art. 5 della legge regionale n. 27 del 1999, cui risale l'attribuzione alla regione della competenza regolatoria in materia tariffaria, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 5 del 2014, che ne ha demandato l'esercizio alla giunta. Quest'ultima disposizione ha già superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza n. 142 del 2015, che ha riconosciuto alla regione "una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva (…) dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo" nel rispetto dei vigenti principi europei e statali, risultando così "salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli

investimenti necessari, un servizio efficiente di qualità, nonché la tutela degli utenti finali". La normativa statutaria, preesistente alla riforma del titolo V della costituzione, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per cui la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale. In relazione, poi, al comma 4 dell'impugnato art. 5, che prevede l'istituzione di due distinte componenti tariffarie per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, la corte, dopo una puntuale ricognizione della normativa statale di riferimento, ha evidenziato che le citate componenti tariffarie regionali, al di là della loro denominazione, sono effettivamente rispondenti alle componenti statali U12, concernente la promozione della qualità dei servizi, e U13, per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico, non essendo necessario che si debba replicare, da parte della regione, l'esatta corrispondenza tassonomica delle voci enucleate in sede regionale a quelle di provenienza statale. Di conseguenza, le disposizioni di dettaglio dei successivi commi 5, 6 e 7 dell'art. 5 risultano anch'esse conformi alle direttrici della metodologia tariffaria statale. A sua volta, infine, l'intervento della giunta, volto ad integrare il metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, quale previsto dal comma 9, non può scindersi dalla sua dichiarata finalità di adeguamento alle componenti tariffarie della normativa statale.

7.6.5. L'(illegittimo) accertamento, da parte dell'assemblea dei consorziati, dell'esistenza di diritti vantati da terzi su beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario

La sentenza n. **187** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 12, comma 2, lett. b), della legge valdostana n. 5 del 2019, che aveva aggiunto il comma 2-bis all'art. 9 della legge regionale n. 20 del 2012, il quale prevedeva, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario, una particolare procedura per i beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi. La disposizione impugnata stabiliva che, in relazione ai suddetti beni, l'assemblea dei consorziati accertasse, alla presenza di un notaio, l'esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi, con ciò incidendo innegabilmente sul regime successorio proprio del diritto civile, materia di competenza esclusiva dello stato. Inoltre, nel contemplare la possibilità, in caso di esito negativo della procedura, che i predetti beni fossero ricompresi nel piano di riordino, la norma censurata violava le disposizioni del codice civile, per le quali in

mancanza di altri successibili l'eredità è devoluta allo stato e i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello stato (artt. 586 e 827).

7.6.6. La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge valdostana n. 1 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. e 2 dello statuto speciale, in quanto consentirebbe agli enti locali della regione di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre 2019. La corte non ha ravvisato la violazione né del divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare i suddetti contratti a decorrere dal 1° luglio 2019 (combinato disposto degli artt. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 22, comma 8, del d.lgs. n. 75 del 2017) né dei presupposti di legittimità richiesti per la stipula di contratti di lavoro autonomo (art. 7, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale è stata ritenuta compatibile con l'ordinamento statale in quanto deve "essere interpretata nel senso di consentire alle amministrazioni regionali la stipula dei contratti in oggetto solo entro il 30 giugno 2019", in conformità del termine previsto dal legislatore nazionale.

7.6.7. La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare nel 2019 contratti di lavoro flessibile nel limite del 70% della spesa storica

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge valdostana n. 1 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. e 2 dello statuto speciale, nella parte in cui, introducendo il comma 5-bis dell'art. 6 della legge regionale n. 12 del 2018, stabilisce il limite del 70% della spesa storica entro il quale gli enti locali della regione possono stipulare nel 2019 contratti di lavoro "flessibile". La corte non ha ravvisato l'asserito contrasto con la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (che prevede limiti diversi e inferiori) in quanto è stata ribadita, in linea con le sentenze nn. 260 del 2013 e 173 del 2012 e con l'ordinanza n. 267 del 2012, "la non applicabilità diretta della predetta disposizione statale alla regione Valle d'Aosta, atteso lo specifico quadro regolatorio in materia di concorso della medesima regione all'assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale". Infatti,

con un successivo accordo stipulato con lo stato nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, sono stati fissati gli obiettivi finanziari, approvati con la legge n. 220 del 2010 che all'art. 1, commi 160 e ss., ne ha riprodotto i contenuti, dando ad essi natura e cogenza legislativa. L'accordo ha trovato conferma in quello sottoscritto dal presidente della regione e dal ministro dell'economia e delle finanze in data 16 novembre 2018 (i cui contenuti sono stati recepiti dalla legge n. 145 del 2018) che si limita a quantificare gli effetti del contributo della regione al risanamento della finanza pubblica. Alla luce di tale ricostruzione, la corte ha ribadito la non diretta applicabilità alla regione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. In ogni caso, resta ferma "l'esigenza di un costante e puntuale monitoraggio da parte delle competenti istituzioni dell'effettivo perseguimento e conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dalle ricordate disposizioni di legge inerenti le modalità di concorso della regione Valle d'Aosta alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica". Sulla base della suddetta non applicabilità diretta della disposizione statale menzionata, è stata dichiarata non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 117, terzo comma, cost. e 2 dello statuto speciale, nella parte in cui conferma quanto stabilito dall'art. 6, comma 5-bis, della legge regionale n. 12 del 2018.

7.6.8. Il differimento di un anno, al 2021, del triennio di operatività (2018-2020) della disciplina delle progressioni verticali di carriera del personale regionale mediante concorsi interamente riservati

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lett. l), cost. e 2 dello statuto speciale - dell'art. 2 della legge valdostana n. 1 del 2019, che differisce di un anno, ovvero al 2021, il triennio di operatività (2018-2020) della disciplina relativa alle progressioni verticali prevista dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. La disposizione impugnata, che prevede una disciplina delle progressioni di carriera del personale regionale (nella specie, le cosiddette progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati), "non costituisce una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, espressa nella disposizione evocata come parametro interposto, bensì esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici". Essa, infatti, "non incide sulla struttura della disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento", ma si limita a differirne

l'operatività di un anno per problemi organizzativi, oggettivamente accertati, riscontrati in sede attuativa della disposizione statale. La regione, pur riconoscendo la precettività della normativa nazionale, anche in riferimento all'individuazione del periodo triennale di vigenza, ne ha differito, con un intervento espressivo della sua autonomia, la decorrenza a causa della specifica situazione determinatasi in ambito regionale, anche "per evitare gli effetti pregiudizievoli per il personale interessato, che altrimenti conseguirebbero dalla riduzione a due anni del lasso temporale di tre anni della operatività della disciplina" statale.

7.7. Le province di Trento e Bolzano

7.7.1. Il finanziamento autonomo del servizio sanitario e la conseguente preclusione della potestà statale di dettare norme di coordinamento finanziario

La sentenza n. **174** ha rammentato che, secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, "la provincia autonoma di Trento provvede al finanziamento del servizio sanitario nazionale (…) senza alcun apporto a carico del bilancio dello stato, sicché quest'ultimo non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario" (sentenze nn. 241 del 2018, 231 del 2017, 75 del 2016, 125 del 2015, 187 e 115 del 2012, 133 del 2010, 341 del 2009).

7.7.2. L'autorizzazione all'esercizio congiunto della caccia (in forma vagante e mediante appostamento fisso) in deroga al principio statale della caccia di specializzazione (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **51** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), cost., 8, primo comma, e 103 dello statuto trentino, degli artt. 24, primo comma, della legge della provincia autonoma di Trento n. 24 del 1991 e 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, recante norme di attuazione statutaria, che, nel regolare l'attività venatoria nelle province autonome, autorizzano l'esercizio della caccia cumulativamente in forma vagante e mediante appostamento fisso. Le disposizioni censurate derogano all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 in base al quale l'esercizio della caccia può avvenire alternativamente, ma non cumulativamente, in una delle due predette modalità o in una delle altre forme previste dalla stessa legge. La corte ha chiarito che la provincia autonoma non ha "esteso le competenze attribuite dallo statuto, andando oltre le finalità previste da esso e senza il rispetto del procedimento di revisione". L'asserita violazione del riparto di competenze è stata esclusa richiamando un precedente riferito a una legge della provincia di Trento (sentenza n. 215 del 2019) secondo cui "nel loro insieme le competenze statutarie delle province autonome

assicurano la complessiva tutela dell'ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale". La deroga è motivata dalla considerazione che gli organi legislativi delle province autonome sono "idonei alla valutazione della dimensione localistica degli interessi coinvolti". Inoltre, la censurata disposizione di attuazione statutaria - espressiva di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile - è stata adottata con decreto legislativo, nel rispetto della previsione dell'art. 107 dello statuto. Siccome il denunciato art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016 ha legittimamente introdotto modifiche alle norme di attuazione dello statuto fondate sulla "peculiarità del regime della riserva naturale" riferibile al territorio provinciale, esso, al pari dell'impugnata norma provinciale, non ha violato la competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale.

7.7.3. L'esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un'attività economica fortemente conformata (norme della provincia di Bolzano)

La sentenza n. **103** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2018, impugnato, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), cost., in quanto sottrae all'applicazione della disciplina sui contratti pubblici le concessioni relative alla costruzione di impianti funiviari a uso turistico-sportivo anteriormente rilasciate ai sensi delle leggi provinciali nn. 87 del 1983 e 1 del 2006, configurandole quali autorizzazioni ai sensi dell'art. 164 del d.lgs. n. 50 del 2016. In via preliminare, si è chiarito che il thema decidendum riguarda la legittimazione del legislatore provinciale "a stabilire o anche solo a confermare (…) che le concessioni rilasciate ai sensi della legge (…) n. 1 del 2006, non necessitassero di alcuna procedura ad evidenza pubblica". L'art. 164 del d.lgs. n. 50 del 2016 (in linea con il considerando n. 14 della direttiva 2014/23/UE) esclude l'applicabilità della normativa sui contratti pubblici ai provvedimenti di carattere autorizzatorio con i quali le amministrazioni, di regola su richiesta dell'operatore, "stabiliscono le condizioni per l'esercizio di un'attività economica" che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici. In particolare, tali provvedimenti autorizzano l'esercizio di "attività economiche private semplicemente regolate dall'amministrazione, ma al di fuori di un rapporto sinallagmatico che crei obblighi reciprocamente vincolanti tra quest'ultima e il privato", laddove le concessioni, invece, danno origine a un rapporto sinallagmatico con

l'assunzione da parte del privato dell'obbligo "di effettiva prestazione dell'attività oggetto della concessione, a sua volta qualificabile come servizio pubblico". Secondo la normativa europea, "ciascuno stato e ciascun ente territoriale dotato di autonomia politica resta libero di stabilire quali prestazioni debbano costituire servizi di interesse economico generale per le comunità di riferimento". Non potendo ritenersi decisiva l'espressa "(auto)qualificazione degli impianti a fune ad opera dell'art. 3 della legge prov. n. 1 del 2006 come servizio pubblico", il collegio ha ritenuto di verificare, "al di là degli - equivoci - indicatori terminologici", se effettivamente la provincia di Bolzano consideri "il trasporto di persone mediante impianti a fune come un proprio compito, da realizzare per mezzo di imprese legate" ad essa da contratti di concessione. Al riguardo, la provincia, "nell'esercizio della discrezionalità riconosciutale dalla direttiva (e a valle dallo stesso codice dei contratti pubblici)", ha certamente valutato "come autentico servizio pubblico locale l'esercizio degli impianti funiviari di prima categoria integrati nella rete provinciale di trasporto che collegano località stabilmente abitate" (art. 37 della legge provinciale n. 15 del 2015), assoggettandolo alla disciplina degli affidamenti pubblici. Le medesime coordinate non sono state reputate estensibili all'esercizio di impianti di funivia ad uso turistico-sportivo non integrati nel sistema provinciale dei trasporti pubblici, avendo la provincia lasciato "lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata" alla quale è dovuta "la realizzazione e la continuativa gestione di diverse centinaia di impianti di risalita". Ne discende che la concessione de qua, in quanto "abilita l'impresa richiedente alla realizzazione dell'opera e poi al suo successivo esercizio, nel rispetto delle condizioni fissate dalla concessione", è un "provvedimento nella sostanza autorizzatorio di un'attività economica, sia pure fortemente conformata, che, come tale non rientra nell'ambito applicativo" della normativa sui contratti pubblici. La disciplina complessiva contenuta nella legge n. 1 del 2006 non ha smentito la tesi secondo la quale il legislatore provinciale ha configurato l'esercizio degli impianti a fune a uso turistico-sportivo come un'attività imprenditoriale privata avente ad oggetto la fornitura di servizi economici al pubblico e soggetta ad autorizzazione e vigilanza amministrativa. In particolare, l'amministrazione concedente non viene rappresentata "come domina dell'attività economica" in parola, ma come soggetto "chiamato a una penetrante supervisione sugli impianti in questione, a tutela dei plurimi interessi pubblici che potrebbero essere pregiudicati dall'attività stessa" e, al contempo, interessato a promuovere l'attività, in quanto funzionale allo sviluppo economico locale. L'art. 30-bis, che prevede l'erogazione di contributi anche alle imprese che gestiscono gli impianti ad uso non turistico-sportivo, sottende "il riconoscimento da

parte della provincia autonoma dell'importanza strategica dello sviluppo degli impianti a fune per l'economia locale", ma non la volontà della medesima di ritenere gli impianti ad uso turistico-sportivo "come funzionali all'erogazione alla popolazione di un servizio pubblico destinato a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili", né di assumersi il compito di erogare il servizio. Con riguardo alla facoltà per i titolari delle concessioni de quibus di far espropriare, ex artt. 20-23, i beni necessari per la realizzazione degli impianti, analoghe previsioni caratterizzano la disciplina di altre attività private soggette ad autorizzazione, come l'art. 12 dalla legge n. 387 del 2003, in materia di energia da fonti rinnovabili. Il confronto con disposizioni di altre regioni non ha portato a conclusioni diverse. In particolare, il legislatore del Lazio ha adottato "una concezione dell'intera attività di trasporto a fune (…) come vero e proprio servizio pubblico locale, assoggettato come tale a una specifica programmazione regionale che disciplina la stessa localizzazione degli impianti e ad un espresso potere di iniziativa degli enti locali". Pertanto, nel quadro normativo laziale "imperniato sull'iniziativa dell'amministrazione aggiudicante, del tutto coerente è la regola dell'esame comparativo delle eventuali domande di concessione", laddove la provincia autonoma, invece, ha "regolato il procedimento concessorio dell'esercizio degli impianti a fune sul presupposto dell'iniziativa di un privato". Ad ogni modo, l'infondatezza dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale non esclude la necessità che il legislatore provinciale rispetti "i principi sanciti da altre discipline di diritto dell'Unione europea e nazionale prevalenti sulle competenze provinciali", quali quelli della direttiva 2006/123/UE e quelli sugli aiuti di stato.

7.7.4. La contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la provincia e gli enti strumentali (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **174** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della provincia autonoma di Trento n. 5 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., in quanto stabilisce che la contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la provincia si svolge nell'ambito delle disposizioni del comparto autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di categoria. La corte ha negato il contrasto della norma censurata con la disciplina statale (artt. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 9 della legge n. 150 del 2000) che pone una riserva di contrattazione collettiva incentrata unicamente sul CCNL del comparto. L'inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici che siano anche giornalisti "ricade all'interno della competenza

legislativa esclusiva dello stato in materia di ordinamento civile" e, pertanto, il relativo rapporto di lavoro deve essere regolamentato mediante contrattazione collettiva, nell'ambito della speciale area ex art. 9 della legge n. 120 del 2000, con l'intervento delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale della categoria dei giornalisti. La denunciata disposizione, tuttavia, non mira ad "escludere l'applicabilità della disciplina contrattuale relativa al comparto di contrattazione collettiva a favore dei contratti di riferimento della categoria", in quanto al terzo comma prevede che "alla data di entrata in vigore del contratto collettivo (…) cessano di applicarsi le corrispondenti disposizioni contrattuali in vigore", facendo salvo così il principio statale della riserva di contrattazione. Invero, la norma in esame, modificando il comma 2 dell'art. 77 della legge provinciale n. 12 del 1983, si limita a "orientare l'azione degli enti provinciali chiamati a negoziare il regime contrattuale del comparto nella direzione del raggiungimento di un esito negoziale che faccia salvi (…) il regime e le condizioni dei contratti collettivi di categoria dei giornalisti". A riprova di ciò, è stato successivamente inserito nel medesimo comma 2 dell'art. 77 un "richiamo espresso (…) ai principi fondamentali contenuti nella legge n. 150 del 2000" ed una precisazione in base alla quale si deve ritenere che la norma esaurisca "la sua portata unicamente nella disciplina dei rapporti tra l'organo di governo della provincia e l'ente provinciale" delegato alla contrattazione. La disposizione impugnata, senza ledere l'evocato parametro, costituisce "legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale".

7.7.5. La facoltà dell'azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **174** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, cost. e 4, numero 1, dello statuto speciale trentino - degli artt. 46, comma 12, della legge della provincia autonoma di Trento n. 5 del 2019 e 12, comma 3, della legge provinciale n. 12 del 2019. La prima disposizione inserisce nell'art. 56 della legge provinciale n. 6 del 2010 il comma 6 quinquies, in base al quale l'azienda provinciale per i servizi sanitari, in caso di accertata carenza di medici reclutati con strumenti ordinari, può affidare con contratto di lavoro autonomo incarichi individuali per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario; la seconda, modificando lo stesso comma 6

quinquies, riconosce tale facoltà solo nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali e introduce la clausola di anticipata cessazione dell'incarico in caso di utile esperimento delle menzionate procedure. Tali disposizioni mirano a dotare la provincia di "uno strumento in grado di far fronte alla eccezionale carenza di medici specialisti in alcuni presidi ospedalieri del territorio provinciale e in relazione ad alcune discipline" a seguito degli inutili, reiterati tentativi di reclutamento di personale mediante procedure concorsuali: in proposito, la corte ha evidenziato il "carattere limitato e strettamente ritagliato rispetto alle esigenze dell'emergenza" dell'intervento legislativo. Le stesse norme, poi, "esulano (...) dall'ambito della materia di competenza legislativa concorrente avente ad oggetto il coordinamento della finanza pubblica", in quanto, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994 "la provincia autonoma di Trento provvede al finanziamento del servizio sanitario nazionale (…) senza alcun apporto a carico del bilancio dello stato, sicché quest'ultimo non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario". Invero, esse afferiscono a più ambiti materiali poiché incorporano "tanto un contenuto propriamente organizzativo (…) quanto una esplicita finalizzazione a garantire l'erogazione delle prestazioni a carico del servizio sanitario provinciale". L'ambito prevalentemente interessato è quello relativo alla "tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, cost., applicabile alla provincia (…) in luogo delle corrispondenti disposizioni statutarie in quanto attributiva di forme più ampie di autonomia" (sentenze nn. 231 e 126 del 2017, 162 del 2007 e 134 del 2006). D'altro canto, le norme in esame non "intervengono sui titoli professionali del personale medico affidatario degli incarichi a tempo determinato e, pertanto, non si prestano ad incidere sulla qualità delle relative prestazioni rese all'utenza" (sentenza n. 38 del 2020). Inoltre, le stesse circoscrivono la facoltà di affidare incarichi e ne limitano le possibilità di rinnovo, in modo da non consentire alla provincia di ritenersi esonerata "dall'obbligo di procedere senza indugio al rinnovo delle ordinarie procedure di reclutamento del personale". Né sono state ravvisate interferenze "con le molteplici disposizioni statali in materia di conferimento di incarichi al personale medico e sanitario adottate di recente al fine di fronteggiare l'emergenza pandemica da COVID-19". Non incidendo in alcun modo "su aspetti riservati alla legislazione statale", le norme censurate sono "dirette a garantire la continuità del servizio medico-assistenziale in ambito provinciale, costituendo così legittimo esercizio della competenza legislativa attribuita alla provincia autonoma in materia di tutela della salute".

7.7.6. Il rimborso da parte della provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della provincia autonoma di Trento n. 3 del 1999, scrutinato, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lett. l), e 119, primo comma, cost., nella parte in cui, recando l'interpretazione autentica dell'art. 92 della legge provinciale n. 12 del 1983, riconosce ai dipendenti della provincia il rimborso delle spese afferenti le fasi preliminari dei giudizi contabili e delle spese legali sostenute per i procedimenti per responsabilità amministrativa e contabile, conclusi con provvedimento di archiviazione, nei quali siano stati coinvolti per ragioni di servizio. La norma, non inerente al "rapporto di impiego - e quindi alla competenza statale in materia di ordinamento civile - bensì al rapporto di servizio" tra l'amministrazione provinciale e il dipendente, introduce una "specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale". Essa si inserisce in un complesso di disposizioni volte ad evitare che il dipendente pubblico possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario a suo carico, conclusosi senza accertamento di responsabilità. Si tratta di un apparato normativo che risponde all'obiettivo "di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione dal timore di eventuali conseguenze connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali". Ciò in coerenza con la ratio della legge n. 20 del 1994 che delimita la responsabilità amministrativa alle omissioni e ai fatti commessi con dolo o colpa grave. In tale contesto, l'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 174 del 2016 (cod. giust. contabile) non consente al giudice di disporre la compensazione delle spese nei casi in cui la sentenza esclude definitivamente la responsabilità amministrativa del dipendente per insussistenza del danno, della violazione degli obblighi di servizio, del nesso causale o del dolo o della colpa grave. La disposizione censurata, ispirata al menzionato fine di interesse generale, appare "volta a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'amministrazione provinciale" e, pertanto, è espressione della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale di cui all'art. 8, numero 1 dello statuto trentino. Ciò impedisce di ravvisare una violazione del principio uguaglianza, in riferimento alla garanzia di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale. Inoltre, quale espressione della citata competenza legislativa primaria,

"in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa", la norma non comporta lesioni degli artt. 81 e 119, primo comma, cost. Infine, la disposizione non "interferisce sulla competenza della corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese e del successivo rimborso al dipendente", in quanto si limita a regolare "alcuni aspetti del rapporto di servizio tra l'amministrazione provinciale e il dipendente".

8.3. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

8.3.1. Le relazioni finanziarie tra stato e autonomie speciali

8.3.1.1. L'applicabilità alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica, purché individuati nel rispetto del principio dell'accordo

La sentenza n. **273** ha rammentato che, "sebbene i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applichino anche alle autonomie speciali" (sentenze nn. 62 del 2017, 40 del 2016, 82 e 46 del 2015), "in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della repubblica (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione" (sentenze nn. 103 del 2018, 88 del 2014, 193 e 118 del 2012). "Questo metodo è funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante".

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

7.1. Le clausole di salvaguardia

7.1.1. La funzione di limite all'applicazione di una disciplina statale alle autonomie speciali

La sentenza n. **107** ha precisato che, "se, in generale, le clausole di salvaguardia rivestono la funzione di limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implicano che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione (sentenza n. 191 del 2017), la loro presenza non consente, di per sé, di ritenere non fondate le questioni proposte, ma impone di verificare se le specifiche disposizioni impugnate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzarne la portata".

7.2. La regione Friuli-Venezia Giulia

7.2.1. La maggiore ampiezza della competenza concorrente in materia di tutela della salute rispetto alle attribuzioni statutarie

La sentenza n. **7** ha precisato che la competenza in tema di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, cost. "è più favorevole rispetto a quanto previsto dallo statuto di autonomia della regione (…) in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera (sentenza n. 98 del 2007)".

7.2.2. La (illegittima) previsione della residenza protratta in regione almeno quinquennale (salvo il caso di rimpatrio di corregionali), anziché della sola residenza, quale requisito per beneficiare delle prestazioni concesse dai comuni con le risorse del fondo per il contrasto alla povertà

La sentenza n. **7** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 cost., l'art. 9, comma 51, lett. b), della legge friulana n. 13 del 2019 che - nel consentire ai comuni il reimpiego delle specifiche risorse loro trasferite, ma non utilizzate nel 2019, per la prima attuazione degli interventi del fondo di contrasto alla povertà - prevedeva un criterio di ammissione alla prestazione basato sulla residenza protratta in regione per almeno cinque anni continuativi, con una deroga per il caso di rimpatrio di corregionali. Il suddetto fondo è stato istituito dall'art. 9, comma 8, della legge regionale n. 29 del 2018, che, al comma 9,

indica come destinatari gli enti gestori dei servizi sociali dei comuni e, nei commi da 10 a 19, individua come beneficiari i nuclei familiari aventi determinati requisiti economici. La corte - alla luce del tenore della norma censurata, che fissa condizioni differenti rispetto alla disciplina istitutiva del fondo - non ha condiviso la tesi in base alla quale le risorse individuate, non utilizzate nel 2019 in quanto eccedenti rispetto al bisogno, sarebbero un surplus rispetto ad esigenze di carattere primario. È, infatti, chiara la finalità di destinare le risorse a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione. Gli interventi previsti dalla norma censurata non possono essere distinti dalle prestazioni legate ai bisogni primari della persona, né si rivela dirimente la formale individuazione del nucleo familiare come beneficiario, risultando invece determinante la condizione di indigenza delle persone. Né è stata considerata risolutivo la circostanza che il requisito della residenza protratta sia richiesto solo per un componente del nucleo, dal momento che esso mantiene comunque un carattere escludente. Il requisito della residenza protratta non può costituire un requisito che preclude di per sé l'accesso alle provvidenze (sentenze nn. 181 e 44 del 2020), potendo semmai rilevare come criterio premiale, da valutare in sede di formazione della graduatoria. In conclusione, se "il requisito della residenza tout court serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, quello della residenza protratta determina una irragionevole discriminazione tra i medesimi residenti sul territorio regionale quando esclude l'accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari a soggetti imputabili solo di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto, per le più svariate ragioni, mutare regione di residenza".

7.2.3. La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate

La sentenza n. **7** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 41, primo comma, e 117, terzo comma, cost., l'art. 9, comma 67, della legge friulana n. 13 del 2019, che prevedeva la sospensione della presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture residenziali per anziani non autosufficienti sino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea. La norma è risultata in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale - nel fissare la disciplina per la realizzazione di strutture sanitarie, al

pari dell'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie - pone quali unici profili rilevanti per l'autorizzazione quelli inerenti al fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti. Ciò al fine di garantire la corretta distribuzione sul territorio in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte. Distinto dal fabbisogno rilevante ai fini del rilascio dell'autorizzazione è quello rilevante ai fini dell'accreditamento, che è il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Infatti, mentre il primo implica una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate, il secondo riguarda unicamente i LEA. Inoltre, la sospensione delle autorizzazioni alla realizzazione di nuove strutture, introducendo un'indebita barriera all'ingresso nel mercato delle prestazioni sanitarie, ha leso la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 cost. La suddetta limitazione della libertà di accesso al mercato - che si traduceva in una posizione di privilegio degli operatori già presenti - era ulteriormente confermata dalla specifica previsione, contenuta nella norma censurata, di una deroga al regime di sospensione, relativa alla possibilità, accordata alle sole strutture già autorizzate, di presentare domanda di ampliamento, trasformazione e trasferimento della sede.

7.2.4. L'(illegittima) estensione al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, della validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura

La sentenza n. **139** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 2 della legge friulana n. 8 del 2020 che prorogava al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, la validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura. In via preliminare, la corte ha osservato che "la disciplina delle concessioni demaniali interseca numerosi ambiti materiali di competenza legislativa primaria della regione autonoma" e che, al contempo, "discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali in essere incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento" (sentenze nn. 10 del 2021, 1 del 2019, 171 del 2013 e 213 del 2011). Invero, qualsiasi disciplina che

comporti una restrizione al libero accesso nel mercato di altri operatori è riservata in via esclusiva al legislatore statale. Al riguardo, non vi erano elementi per ritenere che la norma regionale censurata offrisse "un livello di tutela della concorrenza più elevato di quello garantito (…) dalla legislazione statale che prevede (…) una generalizzata proroga" al 2033 delle concessioni demaniali marittime. Ciò in quanto essa prevedeva la proroga su domanda del titolare, ma "senza alcun richiamo a procedure comparative che avrebbero potuto essere innescate da domande di concessione concorrenti e senza alcun espresso rinvio (…) al procedimento disciplinato dalla legge regionale n. 10 del 2017". La disposizione impugnata, nel subordinare "univocamente l'effetto di estensione sino al 2033 della durata delle concessioni (…) alla sola condizione della domanda dell'interessato", si configurava come "lex specialis rispetto ad ogni altra normativa (…) che disciplina il procedimento di affidamento delle concessioni demaniali". Pertanto, la disposizione impugnata introduceva "una sostanziale proroga delle concessioni esistenti, eccedente (…) la competenza legislativa regionale".

7.2.5. L'attribuzione ai comuni dei beni immobili di proprietà delle unioni territoriali intercomunali

La sentenza n. **167** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge friulana n. 9 del 2020, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., nella parte in cui prevede l'attribuzione ai comuni dei beni immobili di proprietà delle unioni territoriali intercomunali. La norma attua l'art. 12 della legge costituzionale n. 1 del 2016 (introduttiva di modifiche allo statuto speciale), che, al comma 1, dispone la soppressione delle province friulane e, al comma 2, "rimette alla legge regionale la disciplina del trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici". Pertanto, la disposizione censurata, "trasferendo ai comuni, quali risorse strumentali, gli immobili di proprietà delle UTI che esercitano le funzioni delle soppresse province", legittimamente "si inserisce nella sequenza legislativa regionale di superamento delle province".

7.2.6. L'(illegittima) attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale ai dipendenti di ruolo degli enti del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale

La sentenza n. **167** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 4, n. 1-bis), dello statuto speciale, l'art. 11, commi da 1 a 4, della legge friulana n. 9 del 2020 che attribuiva

in via transitoria le funzioni vicarie del segretario comunale ai dipendenti di ruolo degli enti del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, individuati tra gli iscritti ad un elenco riservato ai dipendenti in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica di segretario comunale. La disposizione è risultata riconducibile alla materia di competenza legislativa primaria dell'ordinamento degli enti locali, che, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica, tra i quali "rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale". Pertanto, il legislatore friulano, nell'attribuire in via transitoria a dipendenti del comparto unico regionale i compiti di un funzionario del ministero dell'interno, quale il segretario comunale, ha violato il suddetto principio, eccedendo i limiti statutari. In ragione della stretta e inscindibile connessione con i primi quattro commi, la sentenza ha altresì dichiarato illegittimi in via conseguenziale i successivi commi da 5 a 8, recanti la disciplina delle sanzioni per mancata accettazione della sede dell'incarico, dell'inquadramento giuridico ed economico dell'incarico di reggenza, del collocamento fuori ruolo del dipendente incaricato e della tenuta dell'elenco menzionato.

7.3. La regione Sardegna

7.3.1. La competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale

In materia di pubblico impiego regionale, la sentenza n. **153** ha rammentato "la necessità di tener conto delle competenze statutarie" delle regioni ad autonomia speciale. Con particolare riguardo alla regione Sardegna, "occorre considerare la competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale" (art. 3, comma 1, lett. a, dello statuto). Tuttavia, tale potestà legislativa primaria, "per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel rispetto (…) delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica". Le sentenze nn. 257 del 2016 e 211 del 2014 hanno ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che "l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi" (sentenza n. 154 del 2019). La richiamata disciplina "costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della repubblica e detta princìpi che si configurano come tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di

diritto che disciplinano i rapporti tra privati, princìpi che si impongono anche alle regioni a statuto speciale".

7.3.2. Lo stanziamento di 6 milioni di euro annui, nel triennio 2019-2021, per garantire al personale sanitario non dirigente un'integrazione del trattamento accessorio quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 31, della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, cost., in quanto - nel disporre per il triennio 2019-2021 uno stanziamento annuo di 6 milioni di euro ad integrazione del trattamento accessorio del personale non dirigente del servizio sanitario regionale, quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa - contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ex art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 che pone un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. La disposizione censurata incide sulla spesa del settore sanitario della regione Sardegna che, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, a partire dal 2007, "provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello stato". Pertanto, mancando "un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della regione autonoma Sardegna, norme di coordinamento finanziario", il citato art. 23 non può "incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale".

7.3.3. L'incremento dei fondi per la retribuzione di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni, a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 10, della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., in quanto - nel disporre uno stanziamento ad incremento dei fondi per le retribuzioni di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni dei dipendenti trasferiti dagli enti locali all'amministrazione regionale - contrasterebbe con la cornice regolatoria in tema di contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni posta dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Invero, la norma denunciata non regola "il trattamento economico del personale trasferito" ma si limita "a predisporre la provvista per corrisponderlo in conseguenza del transito, con una norma di carattere finanziario". Pertanto, non afferendo

al trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, essa non incide sulla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

7.3.4. L'autorizzazione all'azienda regionale per l'edilizia abitativa ad alienare a prezzo simbolico alle ONLUS riconosciute dalla regione, iscritte nel registro generale di volontariato e detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà utilizzati per le attività sociali

La sentenza n. **52** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 cost., nella parte in cui inserisce il comma 2-bis nell'art. 3 della legge sarda n. 35 del 1995, il quale dispone che l'azienda regionale per l'edilizia abitativa è autorizzata ad alienare a prezzo simbolico alle ONLUS riconosciute dalla regione, iscritte nel registro generale di volontariato e detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà utilizzati per attività sociali e assistenziali. La corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo che disciplina il terzo settore, in particolare l'istituzione del registro unico nazionale (d.lgs. n. 117 del 2017), ha evidenziato che alle associazioni di promozione sociale è applicabile la disciplina prevista dalla legge n. 383 del 2000 che ha istituito un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno, la cui efficacia è destinata a cessare allorché inizierà la piena operatività dell'indicato registro unico. L'art. 7 di tale legge definisce associazioni di promozione sociale a carattere nazionale quelle che svolgono attività in almeno cinque regioni e almeno venti province del territorio nazionale e stabilisce, inoltre, che l'iscrizione nel registro nazionale di tali associazioni comporta l'automatica iscrizione nei registri istituiti a livello regionale e provinciale. La sentenza n. 27 del 2020 ha già riconosciuto che, in base a questo collegamento tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale, "i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro" e "dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali (…) ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della regione". Pertanto, tra i destinatari dei benefici previsti dalla disposizione impugnata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, risultano comprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale. Di conseguenza, la scelta della norma regionale non appare irragionevole, ma trova

giustificazione nella ratio del complessivo intervento legislativo, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo di quelle associazioni che svolgono attività di valenza sociale e assistenziale, dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio. "Anche la necessità di costituire un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile alle attività riconosciute meritevoli appare coerente con l'obiettivo di assicurare continuità e effettività, nel territorio regionale, alla prestazione delle attività socio-assistenziali che l'intervento della regione intende promuovere". Infine, la norma impugnata è volta a valorizzare la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale.

7.3.5. L'(illegittima) autorizzazione all'erogazione di contributi, a sostegno dei costi di locazione immobiliare, alle (sole) associazioni ONLUS operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti

La sentenza n. **52** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 118, ultimo comma, cost., l'art. 8, comma 18, della legge sarda n. 48 del 2018, che autorizzava la concessione di un contributo in favore delle associazioni ONLUS operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti, per sostenere i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale all'esercizio di attività sociali. Erano così esclusi dall'erogazione dei contributi regionali i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di ONLUS, nonché le associazioni prive di tale qualifica. Tenuto conto della ratio di promuovere i servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del terzo settore, è risultato irragionevole il requisito della forma giuridica come condizione per l'accesso al beneficio regionale. La distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni è apparsa priva di collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione. La limitazione era incentrata su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal codice del terzo settore. Nell'ambito degli interventi regionali a sostegno delle politiche sociali, la corte ha già ritenuto che il criterio meramente formale della struttura giuridica dei beneficiari non costituisce un adeguato indice di meritevolezza, ai fini della concessione di contributi finanziari, e non giustifica, sul piano della ragionevolezza, la scelta regionale (sentenze nn. 277 del 2019 e 166 del 2018). Inoltre, il principio di sussidiarietà impegna le regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di

attività di interesse generale. Tale impegno non era rispettato dalla circostanza che l'intervento regionale si limitava a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.

7.3.6. La previsione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di centri specialistici, anche su impulso delle associazioni di promozione sociale

La sentenza n. **52** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, cost., nella parte in cui prevede iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere e nelle relazioni affettive e la creazione di centri specialistici, anche attraverso la concessione di contributi finanziari, promossi da enti, associazioni di volontariato e ONLUS, dedicati alla presa in carico degli autori di tale violenza, non contemplando le associazioni di promozione sociale. Dal tenore letterale della disposizione risulta che i contributi regionali sono diretti a finanziare solo strutture e attività promosse da enti, associazioni di volontariato e ONLUS. Se è vero che questo elenco non contempla espressamente le associazioni di promozione sociale, la genericità della nozione di enti consente però di interpretare la categoria dei beneficiari in senso conforme a costituzione, nel senso di ritenervi ricompresi anche altri enti del terzo settore. Nelle linee guida per l'attuazione del citato art. 9, la giunta regionale si è limitata a riportare le medesime categorie previste dalla disposizione impugnata tra i soggetti attuatori delle attività finanziate, che dimostrino di avvalersi di personale qualificato e che possano dimostrare un'esperienza nel lavoro con gli autori di violenza. In tal modo, la regione non ha adottato scelte restrittive ed escludenti, e ciò conferma l'interpretazione del censurato art. 9 come comprensiva, all'interno della generica categoria di enti, anche degli altri enti del Terzo settore e, in particolare, delle associazioni di promozione sociale.

7.3.7. La gestione della posidonia spiaggiata (l'illegittimità di previsioni in tema di spostamento temporaneo, divieto assoluto di smaltimento in discarica, vagliatura non in situ e altri prodotti spiaggiati)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), cost., 3 e 4 dello statuto, vari commi dell'art. 1 della legge sarda n. 1 del 2020, recanti disposizioni sulla gestione dei depositi di posidonia spiaggiata: il comma 1, limitatamente alla parte in cui prevedeva lo spostamento temporaneo degli accumuli di

posidonia; il comma 4 che vietava lo smaltimento in discarica della posidonia; il comma 5, limitatamente alla parte in cui prevedeva la possibilità di effettuare la vagliatura nel sito ove la posidonia era stata trasferita; il comma 8 che escludeva dall'ambito di applicazione della parte IV del codice dell'ambiente vari prodotti costituiti di materia vegetale depositati naturalmente sulle sponde dei laghi, dei fiumi e sulla battigia del mare. La legge regionale n. 1 del 2020, dato atto della funzione della posidonia spiaggiata quale strumento di difesa naturale delle coste contro l'erosione naturale e, al contempo, quale risorsa riutilizzabile, ha inteso approntare una disciplina volta a contemperare l'esigenza, riferibile alla materia di competenza legislativa primaria del turismo, di cui all'art. 3, lett. p), dello statuto speciale, "di rendere maggiormente fruibili le spiagge nel periodo estivo (….) con la necessità della salvaguardia ambientale e del possibile recupero e riuso della posidonia". Con riferimento alle norme censurate, tuttavia, la corte ha osservato che "il legislatore sardo (…) ha esorbitato le proprie competenze statutarie, sovrapponendosi in modo contrastante con la disciplina recata dal codice ambiente in tema di rifiuti e senza elevare (…) il livello di tutela dell'ambiente". Al riguardo, le disposizioni regionali sulla posidonia spiaggiata non possono entrare in conflitto con quelle statali in materia di rifiuti, atteso che "plurimi indicatori normativi concorrono univocamente a qualificare come rifiuti tali residui". In particolare, l'art. 183, comma 1, lett. b-ter), n. 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 annovera tra i rifiuti urbani quelli "di qualunque natura o provenienza giacenti sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua"; peraltro, la successiva lett. n.) prevede che "non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici (…) presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati". Pertanto, anche "con riferimento agli accumuli di posidonia, soltanto quando le indicate attività siano espletate in situ non trova applicazione" la disciplina sui rifiuti, mentre le attività implicanti spostamenti dei predetti accumuli attengono alla gestione dei rifiuti e sono soggette alle disposizioni del codice dell'ambiente. Il comma 1, "nel consentire che i residui di posidonia (potessero) essere prelevati dalle spiagge per essere trasportati temporaneamente in altri luoghi, senza il rispetto delle prescrizioni di cui alla normativa statale di riferimento, si pone(va) in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s), senza elevare il livello di tutela ambientale, bensì riducendolo in un'ottica di deregolamentazione di tale attività". Il comma 4, "stabilendo il divieto assoluto dello smaltimento" della posidonia in discarica, si sovrapponeva, in modo contrastante, alla previsione dell'art. 182 del codice dell'ambiente, in base alla quale "occorre procedere allo

smaltimento" dei rifiuti "ogni qual volta sussista l'impossibilità tecnica ed economica di espletare le procedure di recupero". Il comma 5, "nel consentire la vagliatura anche in un sito diverso da quello in cui i residui della posidonia sono depositati per effetto del moto ondoso del mare, implica(va) il loro previo spostamento e dunque il trasferimento presso il sito di destinazione": la disposizione regionale, pertanto, "disciplinando direttamente questo aspetto della gestione dei residui della posidonia spiaggiata", si sovrapponeva indebitamente alla disciplina statale. Infine, il comma 8, prevedendo l'applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. f), del codice dell'ambiente a determinati prodotti costituiti da materia vegetale di provenienza agricola o forestale, "determina(va) la non assoggettabilità dei prodotti ivi indicati, diversi dalla posidonia spiaggiata, alla disciplina della Parte quarta del cod. ambiente", ampliando così indebitamente "il catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale".

7.3.8. La destagionalizzazione del turismo

7.3.8.1. Le modifiche alla disciplina dei piani di utilizzo dei litorali, nel rispetto della legge statale sull'autorizzazione paesaggistica

La sentenza n. **101** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. l), m) ed s), cost. e 3 dello statuto speciale - dell'art. 1, comma 2, lett. b), c) e d), della legge sarda n. 3 del 2020, modificativo dell'art. 22-bis della legge regionale n. 45 del 1989 che disciplina i piani di utilizzo dei litorali (PUL): strumenti di pianificazione comunale aventi ad oggetto l'utilizzazione delle aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. In particolare, la disciplina censurata ha eliminato la limitazione all'utilizzo delle strutture rimovibili sui litorali nella sola stagione balneare e ha permesso, in astratto, il posizionamento delle strutture stesse per tutto l'anno, ferma restando la necessità che il PUL tenga conto delle concessioni già in essere, nei limiti di quanto stabilito nei titoli abilitativi e autorizzatori, e che, in assenza di piani, le attività assentite siano mantenute e proseguano in forza del titolo concessorio. Il legislatore sardo "ha disciplinato materie sulle quali ha competenza legislativa (…) e non ha previsto deroghe alla legge statale sull'autorizzazione paesaggistica", espressamente richiamata nel comma 4 del citato art. 22-bis. In altri termini, la disposizione censurata non introduce "norme che consentano al titolare della concessione - nel caso in cui l'autorizzazione paesaggistica imponga la rimozione stagionale dei manufatti - di mantenere, invece, questi ultimi sul litorale per tutto l'anno", né fa "riferimento alcuno alla proroga dell'efficacia della autorizzazione paesaggistica sino alla scadenza della

concessione demaniale". Il posizionamento di strutture per l'esercizio delle attività svolte in regime di concessione demaniale marittima "s'intende condizionato all'osservanza dell'art. 146 codice beni culturali, dato che, nel contesto normativo descritto, quest'ultimo non trova ostacoli applicativi".

7.3.8.2. Le strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo e la (illegittima) previsione del loro posizionamento sugli arenili per l'intero anno solare

La sentenza n. **101** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), cost. e 3 dello statuto speciale, l'art. 2, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 3 del 2020, il quale, introducendo il comma 1-bis dell'art. 43 della legge regionale n. 8 del 2015, stabiliva che il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare. Dalla formulazione letterale della disposizione è stata desunta l'intenzione del legislatore regionale di autorizzare ex lege il posizionamento delle strutture sugli arenili, dietro comunicazione di almeno dieci mesi di operatività. La corte, dopo aver evidenziato che nel citato art. 43 non vi sono riferimenti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica, ha ritenuto la suddetta asserzione in contrasto con l'art. 146 codice beni culturali in quanto, essendo rivolta a chicchessia, consentiva il mantenimento di tali manufatti in situ per tutto l'anno. Il mantenimento delle suddette opere precarie "non può certo avvenire in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica (sentenza n. 232 del 2008), potendosi determinare uno sfruttamento delle coste che svilirebbe le loro bellezze naturali. È chiaro che, in assenza del controllo periodico delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela del vincolo, la legge regionale che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative, può produrre un danneggiamento, indiscriminato, del valore preminente connaturato al litus maris". Diversamente, sono state dichiarate non fondate le questioni - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. l), m) ed s), cost. e 3 dello statuto speciale - riguardanti l'art. 2, comma 1, lett. b), della stessa legge regionale che abroga l'art. 43, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015 secondo cui in via transitoria il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture in esame non può avere durata superiore a quella della stagione balneare. Tale intervento normativo "non ha capacità lesiva della competenza statale", "riguardando esclusivamente il permesso di costruire: un titolo edilizio, la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo".

7.3.9. L'(illegittima) esclusione dell'ISPRA dalla programmazione dei corsi di formazione specifici per i meri cacciatori delegati dai proprietari e dai conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento della fauna selvatica

La sentenza n. **116** ha puntualizzato che il controllo della fauna selvatica è demandato alle regioni e "deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l'istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA) abbia verificato l'inefficacia di tali metodi ecologici, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento". Questi ultimi "vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati, oltre che delle guardie forestali e comunali, sempre che siano tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio". La riconduzione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 alle prescrizioni di tutela ambientale è stata affermata in considerazione del fatto che "l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale extrema ratio, quando i metodi ecologici sono risultati inefficaci" (sentenze nn. 44 del 2019 e 217 del 2018). Invero, "la norma deriva da un'attenta ponderazione del legislatore statale tesa ad evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di protezione delle produzioni zootecniche, agricole, eccetera) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive (sentenza n. 392 del 2005), ed è per questo che l'elenco dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile da parte delle regioni" (sentenze nn. 217 del 2018, 174 e 139 del 2017, 107 del 2014). La sentenza n. 21 del 2021 ha poi ritenuto "non tassativa l'elencazione dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva (…) anche per l'esigenza di limitare le popolazioni di determinate specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento. In particolare l'ampliamento dell'elenco ai meri cacciatori è stato ritenuto legittimo, a condizione che questi frequentino corsi di preparazione al controllo faunistico organizzati dalla regione sulla base di programmi concordati con l'ISPRA; e ciò al fine di garantire il livello di tutela ambientale minimo e uniforme imposto dallo stato".

7.3.10. La (illegittima) disciplina provvisoria del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna-FoReSTAS

La sentenza n. **153** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge sarda n. 18 del 2020 che introduceva una disciplina provvisoria del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna-FoReSTAS. Precedenti decisioni riguardanti il personale della FoReSTAS hanno "ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello stato nella materia ordinamento civile i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento" dei dipendenti (sentenza n. 43 del 2020) e affermato "che è lesiva della competenza statale una disposizione regionale che si sostituisca al contratto collettivo, per disciplinare direttamente un aspetto della retribuzione" (sentenza n. 232 del 2019). La legge regionale n. 8 del 2016 ha istituito la FoReSTAS quale struttura tecnico-operativa della regione, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di potere regolamentare e di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile e finanziaria, che è subentrata "nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che facevano capo al soppresso Ente foreste della Sardegna", compresi quelli relativi al personale. L'art. 48-bis della legge regionale del 2016 prevede l'inserimento del personale a tempo indeterminato "nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale" e, così, la disciplina del regime giuridico del personale dell'ente ha subito una continua evoluzione, caratterizzata dalla progressiva armonizzazione alla disciplina applicabile ai dipendenti dell'amministrazione regionale. In tale complesso percorso di transizione, le norme impugnate hanno anticipato "in via provvisoria l'inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale" e regolato "il trattamento retributivo del personale (…) inquadrato in via provvisoria", commisurandolo a quello previsto dal contratto collettivo regionale, "senza attendere il perfezionarsi delle procedure negoziali che avrebbero dovuto scandire tale processo". Le disposizioni censurate, incidendo con effetti immediati sulla determinazione di aspetti essenziali e qualificanti di rapporti di lavoro già in essere, al dichiarato "fine di supplire alla carenza di una compiuta disciplina negoziale", attuavano "una indebita sostituzione della fonte della disciplina del rapporto di lavoro individuata dalla legge statale nella contrattazione collettiva". La riconosciuta riconducibilità della

denunciata disciplina alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile è valsa ad escludere "il ricorrere di uno specifico titolo di competenza regionale (…) anche con riguardo alla regione autonoma", tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria in materia di stato giuridico ed economico del personale nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali quelle che attribuiscono la disciplina del trattamento economico e giuridico dei lavoratori dipendenti ai contratti collettivi. Né in considerazione dell'invocata urgenza del provvedimento per inderogabili esigenze amministrative "si poteva proporre quale soluzione una scelta lesiva del riparto di competenze tra stato e regioni". Parimenti, il legislatore regionale non poteva adottare le disposizioni censurate in applicazione dell'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale si riferisce "alla diversa ipotesi in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo e il protrarsi delle trattative possa pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa" e consente alle regioni di adottare atti di natura esclusivamente amministrativa e non atti legislativi che travalicano le competenze regionali. Infine, stante il divieto di novazione della fonte, ai fini del giudizio di legittimità, risulta ininfluente la conformità delle disposizioni censurate alle condizioni negoziali successivamente pattuite, che "rappresenta (…) un posterius privo di rilevo".

7.3.11. La riforma del sistema sanitario sardo

7.3.11.1. La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale

La sentenza n. **209** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 117, terzo comma, cost., 3 e 4, primo comma, lett. i), dello statuto speciale, gli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge sarda n. 24 del 2020, i quali disciplinavano, rispettivamente, la procedura di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie, con facoltà di conferire l'incarico anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale di idonei, e la formazione del predetto elenco, mediante selezione effettuata, previo avviso pubblico, da una commissione nominata dalla giunta, secondo modalità e criteri individuati da quest'ultima. Al riguardo, attesa la loro riconducibilità alla materia concorrente della tutela della salute, le norme censurate avrebbero dovuto attenersi ai principi fondamentali stabiliti nel d.lgs. n. 171 del 2016, idonei a vincolare anche le regioni ad autonomia speciale, avendo la sentenza di accoglimento n. 251 del 2016 colpito solo le disposizioni di delega, senza estensione alle relative prescrizioni attuative. In particolare, le norme in esame avrebbero dovuto conformarsi all'art. 2, comma 1, del citato d.lgs. in base al quale la scelta del direttore generale avviene attingendo obbligatoriamente ed esclusivamente

all'elenco nazionale degli idonei. Il legislatore del 2016 ha profondamente riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del servizio sanitario, prevedendo un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il ministero della salute e aggiornato ogni due anni sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso di selezione per titoli. Segue un'ulteriore fase selettiva, di competenza regionale, tra i candidati già selezionati a livello nazionale, all'esito della quale viene proposta una rosa di candidati, nel cui ambito il presidente della regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina. Nella descritta cornice normativa, si ricorre a elenchi regionali di idonei, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, solo per la nomina dei dirigenti sub-apicali. Il legislatore sardo, con la reintroduzione degli elenchi regionali nella procedura di nomina, "aveva eliminato quell'elemento essenziale al fine di garantire l'uniformità delle professionalità dei direttori generali che è la valutazione da parte della commissione nazionale", in contrasto con la ratio legis di "regolare una procedura di selezione unitaria a monte, che limita in tal modo la selezione effettuata a livello regionale".

7.3.11.2. La (illegittima) facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale (opzione straordinaria consentita per la sola regione Calabria)

La sentenza n. **209** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, cost., 3 e 4, primo comma, lett. i), dello statuto speciale, l'art. 47, comma 9, della legge sarda n. 24 del 2020 che prevedeva la facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari regionali, in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale. La norma contrastava con il principio generale in materia di tutela della salute di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 in base al quale il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei. Le regioni possono legittimamente disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti sanitari regionali "per esigenze di carattere straordinario", anche dipendenti "da interventi di razionalizzazione del sistema (…) in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria". Tuttavia, trattandosi di aspetti riconducibili alla selezione della dirigenza sanitaria, e quindi ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, l'individuazione delle predette figure commissariali non può essere effettuata applicando "una disciplina diversa e derogatoria

rispetto a quella di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 che non differenzia le modalità di nomina in base alle funzioni che i commissari sono chiamati a svolgere". Il richiamato art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019 non poteva porsi a fondamento dell'impugnata disposizione, "in quanto reca una disciplina straordinaria volta soltanto ad affrontare le criticità del sistema sanitario della regione Calabria", che è "espressione del potere sostitutivo ex art. 120 cost., oltre che delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (sentenza n. 233 del 2019).

7.3.12. L'(illegittima) autorizzazione, accordata all'Agenzia LAORE Sardegna, a inquadrare, senza pubblico concorso, il personale dell'Associazione regionale allevatori in servizio al 31 dicembre 2006

La sentenza n. **227** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 cost., l'art. 2, comma 40, della legge sarda n. 3 del 2009, che autorizzava l'agenzia LAORE Sardegna a inquadrare, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, il personale dell'Associazione regionale allevatori (ARAS) in servizio al 31 dicembre 2006, e l'art. 1, comma 2, della legge sarda n. 47 del 2018 (nella versione precedente alla modifica operata dalla legge regionale n. 34 del 2020), limitatamente alla parte in cui, disciplinando i compiti dell'agenzia LAORE, stabiliva "e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (…), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma". Le deroghe legislative al principio concorsuale possono essere legittime solo se funzionali al buon andamento dell'amministrazione e al ricorrere di straordinarie esigenze di interesse pubblico. Nel passaggio di funzioni da soggetti privati a enti pubblici, il trasferimento automatico dei lavoratori presuppone un passaggio di status - da dipendenti privati a pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) - che non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico. Le norme censurate vincolavano l'amministrazione a bandire una procedura che si sarebbe risolta in una riserva integrale dei posti messi a concorso a favore dei dipendenti di un ente privato, l'ARAS, per i quali era prevista anche l'entrata in servizio nell'amministrazione con la sola valutazione dei titoli e con l'anzianità pregressa già maturata presso il precedente datore privato, non soddisfacendo le condizioni che possono, in alcuni limitati casi, giustificare la deroga al principio del pubblico concorso.

7.3.13. La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell'asse viario Sassari-Alghero

La sentenza n. **257** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto speciale, 117, secondo comma, lett. s), cost. e del principio di leale collaborazione, l'art. 1 della legge sarda n. 21 del 2020, che sottraeva alcuni beni paesaggistici alla pianificazione congiunta, in particolare escludendo le opere insistenti sulla fascia costiera per le quali, alla data di approvazione del piano paesaggistico, era già in corso la valutazione di impatto ambientale nonché le opere in uno stadio più avanzato dal divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane a più di due corsie e applicando tale deroga anche all'infrastruttura dell'asse viario Sassari-Alghero, sul presupposto che il relativo progetto coincideva nelle caratteristiche generali e identificative con uno precedente, già interessato da pregresse valutazioni ambientali e autorizzazioni paesaggistiche. Dall'impugnato art. 1, comma 1, traspariva la finalità "di adeguamento del piano paesaggistico delle aree costiere alle novità apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, che ha tracciato i confini dell'obbligo di elaborazione congiunta del piano e ha definito in senso restrittivo i beni paesaggistici (…) sottoposti a tale obbligo". In tale contesto, la normativa censurata forniva l'interpretazione autentica del divieto, di cui all'art. 20, comma 1, lett. b), n. 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico, "di realizzazione di strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie", così incidendo sul processo ancora in fieri di adeguamento al piano paesaggistico. In proposito, ai sensi degli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono previsioni "coessenziali all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica" cui anche la regione Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuitale dallo statuto deve conformarsi, il piano de quo "deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento", con l'obiettivo di "preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica". La normativa impugnata si discostava dai principi del codice dei beni culturali "che investono la transizione al nuovo sistema di tutela incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici", caratterizzata da procedure di verifica della rispondenza dei beni originariamente individuati ai caratteri attualmente prescritti dal legislatore statale. In particolare, essa attuava "un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che (deviavano) dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione," e

volto a disciplinare l'adeguamento congiunto del piano, obiettivo in vista del quale la giunta regionale aveva approvato due disciplinari attuativi "particolareggiati nel descrivere le modalità congiunte delle operazioni di verifica e adeguamento del piano paesaggistico". Conseguentemente, "l'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale" e puntualizzato dalle intese tra le parti, contrastava con il principio di leale collaborazione che rileva quale norma di grande riforma economico-sociale, vincolante anche per le autonomie speciali.

7.4. La regione siciliana

7.4.1. La competenza esclusiva in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali

La sentenza n. **226** ha rammentato che lo statuto siciliano, "nell'attribuire alla regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione (art. 14, lettera q), ne ammette l'esercizio nei limiti delle leggi costituzionali dello stato (sentenza. n. 235 del 2020)".

7.4.2. L'(illegittimo) obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e la (illegittima) previsione delle modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte

La sentenza n. **16** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), l'art. 4, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 13 del 2019 il quale prevedeva l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e determinava le modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte. In particolare, il primo periodo del censurato comma 1 imponeva "in capo alle stazioni appaltanti, un vero e proprio vincolo all'utilizzo del criterio del minor prezzo", discostandosi dalle previsioni del codice dei contratti pubblici che, essendo riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale di natura trasversale della tutela della concorrenza, anche le regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare. Al riguardo, la disciplina statale sugli affidamenti di importo inferiore o uguale alla soglia comunitaria, a differenza della norma impugnata, "affida e non impone alle stazioni appaltanti la scelta del criterio da utilizzare", sul presupposto che i criteri dell'offerta più vantaggiosa e del minor prezzo "sono alternativi". La restante parte del comma 1 e il comma 2 del censurato

art. 4 designavano "indirettamente una soglia di anomalia", introducendo, allo scopo di evitare ribassi eccessivi, "un meccanismo di individuazione della soglia nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto dal codice dei contratti pubblici". In proposito, l'art. 97 del codice prevede la determinazione della soglia "con modalità di calcolo che variano a seconda che il numero delle offerte ammesse sia superiore (o pari) o inferiore a quindici" e che possono essere ridefinite con decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, "allo scopo di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo delle soglie".

7.4.3. La (illegittima) proroga triennale dei contratti di affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale

La sentenza n. **16** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 13 della legge siciliana n. 13 del 2019 in quanto disponeva la proroga per un triennio degli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale, "non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale". Le disposizioni sulle proroghe delle concessioni sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e, pertanto, nell'introdurre "meccanismi di proroga automatica delle concessioni", la norma censurata invadeva una sfera di competenza esclusiva statale nell'ambito della quale, in ragione della natura trasversale della materia, non vi sono spazi di intervento neppure per le regioni a statuto speciale (sentenza n. 109 del 2018). La previsione ex art. 92 del d.l. n. 18 del 2020 della possibilità di prorogare di 12 mesi gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19 conferma "come sia solo il legislatore statale ad avere (…) la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico". Del resto, anche il d.p.r. n. 1113 del 1953, come modificato dal d.lgs. n. 296 del 2000, recante norme di attuazione dello statuto siciliano in materia di comunicazioni e trasporti, prevede che l'individuazione del gestore del servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale avvenga mediante procedure concorsuali, conformi alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi.

7.4.4. La rimodulazione della pianta organica dell'istituto incremento ippico per la Sicilia e la gestione delle vacanze e delle eccedenze attraverso l'accordo di mobilità e l'istituto del distacco

La sentenza n. **25** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento

all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost. - dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge siciliana n. 17 del 2019 che, nel rimodulare, in chiave prevalentemente riduttiva, la pianta organica dell'istituto incremento ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, dotato di autonomia statutaria, demanda la gestione delle vacanze e delle eccedenze di personale all'accordo di mobilità e all'istituto del distacco. La disciplina regionale si muove all'interno e nel rispetto di quella statale in virtù del richiamo, per la gestione della radicale riorganizzazione del personale, all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che regolamenta le eccedenze di personale e la mobilità collettiva. Il criterio ispiratore della normativa statale è quello di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero all'assegnazione ad altre amministrazioni, previo accordo con le stesse. È, altresì, contemplata la possibilità di gestire le eccedenze di personale, previa determinazione dei criteri generali da parte dei contratti collettivi nazionali, attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni o mediante procedure di mobilità. Il censurato comma 7 prevede che l'accordo di mobilità possa regolare - diversamente da quanto sancito dall'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva - anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica, fermo restando che la rimodulazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Quindi, la disposizione - nel prevedere che le esigenze di gestione del personale, comprese quelle derivanti dai vuoti in organico conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell'istituto siano oggetto di negoziazione tra le amministrazioni interessate - attiene a profili organizzativi dell'ente regionale, costituendo espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lett. p, dello statuto) e non si pone in frizione con le norme statali in tema di mobilità nel lavoro pubblico contrattualizzato. Considerazioni analoghe sono state svolte anche per il comma 8 che, per la gestione sia delle eccedenze sia delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica e al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero, prevede la possibilità del ricorso al distacco, istituto tipico del lavoro privato (art. 30 del d.lgs. n. 276 del 2003). La disposizione regionale differisce da altre dichiarate illegittime, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto prevedevano una peculiare ipotesi di distacco, "volta a sopperire a carenze di organico dei propri uffici,

determinando una permanente utilizzazione dei lavoratori distaccati (sentenza n. 257 del 2020) o prevedendo che il trattamento economico del personale in questione fosse a carico dell'amministrazione di appartenenza (sentenza n. 227 del 2020)". Diversamente, la disposizione siciliana "prevede la possibilità di distacco del personale in esubero solo tra l'istituto incremento ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, e altre amministrazioni pubbliche regionali e sempre che ne ricorrano le condizioni, ossia nei limiti di compatibilità con il d.lgs. n. 165 del 2001. In questi termini la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale, rimanendo nel perimetro della propria potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale".

7.4.5. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti da economie di finanziamenti e cessione

La sentenza n. **25** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 8 della legge siciliana n. 17 del 2019 che - nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge n. 560 del 1993 - destinava tali proventi a fini diversi da quelli indicati dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47 del 2014, cioè diversi dalla destinazione ad un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. La corte ha ravvisato il contrasto della disposizione impugnata con il vincolo di destinazione previsto dalla disposizione statale, al quale le sentenze nn. 273 e 38 del 2016 hanno riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

7.4.6. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almaviva contact s.p.a.

La sentenza n. **25** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. l), cost. - dell'art. 13, comma 1 e 2, della legge siciliana n. 17 del 2019 che, nel modificare l'art. 20 della legge regionale n. 8 del 2017, ha affiancato, alla possibilità di erogare i benefici economici previsti dalla normativa vigente per la stabilizzazione dei lavoratori destinatari del regime transitorio dei

lavori socialmente utili nei limiti delle risorse assegnate al fondo unico per il precariato, anche la possibilità dell'iscrizione nell'elenco ex art. 30 della legge regionale n. 5 del 2014, al fine del reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. La disposizione regionale prevede, quindi, una misura volta non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almaviva contact s.p.a. bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa all'erogazione del beneficio economico gravante sul fondo unico per il precariato. Il comma 2 dell'art. 13 estende il disposto del comma 1 agli LSU assunti presso la società Almaviva contact e transitati presso la società Exprivia projects s.r.l., con la quale, anche in questo caso, è intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro, prevedendo anche per questi ultimi la possibilità di iscrizione nel summenzionato elenco, per essere nuovamente immessi nel bacino degli LSU. La disciplina censurata "da una parte non interviene nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le menzionate società private e quindi non disciplina aspetti riferibili alla materia ‘ordinamento civile' (...); dall'altra non comporta la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico". In entrambe le ipotesi, l'iscrizione degli ex LSU nell'elenco non determina alcuna nuova stabilizzazione ma consente che essi - in quanto lavoratori già in precedenza stabilizzati presso soggetti privati e beneficiari, a seguito della sopravvenuta perdita del posto di lavoro, della misura di sostegno ex art. 20 della legge regionale n. 8 del 2017 - possano essere assegnati ad attività socialmente utili.

7.4.7. La (illegittima) limitazione temporale del ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali

La sentenza n. **44** ha dichiarato parzialmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., i commi 12 (limitatamente alle parole "per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge") e 13 (limitatamente alle parole ", per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12") dell'art. 1 della legge siciliana n. 19 del 2019 che limitavano al quinquennio dalla loro entrata in vigore il periodo di efficacia della rideterminazione, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi in essere spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali. I commi da 965 a 967 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, a prescindere dalla loro autoqualificazione, esprimono, alla stregua degli indici elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 137 del 2018), applicabili anche alle autonomie speciali. Nell'estendere ai vitalizi maturati prima del 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati, il legislatore statale ha operato

una "scelta di fondo" che equipara la posizione degli ex consiglieri, assessori e presidenti cessati dalla carica prima del 2012 a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente. Si persegue "l'obiettivo di un risparmio - funzionale anche al contenimento della spesa del settore pubblico allargato (…) - tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi e delle indennità" post-mandato. Lo scopo "è realizzato assicurando uniformità normativa su tutto il territorio nazionale", il che "pare connaturato alla logica della riforma" e "non consente differenziazioni tra regioni, per l'evidente necessità di evitare discriminazioni". Le disposizioni statali si sono limitate a fissare il principio del ricalcolo dei vitalizi, ponendo un obiettivo (sentenza n. 88 del 2006), ma non hanno previsto le modalità per il suo perseguimento. Esse sono state deferite alla sede della concertazione, cioè all'intesa da raggiungere nella conferenza permanente per i rapporti tra stato, regioni e province autonome, cui è spettata l'individuazione di criteri e parametri per la rideterminazione di trattamenti previdenziali e vitalizi. Solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 marzo 2019, era previsto che le regioni e le province autonome provvedessero a rideterminare gli emolumenti secondo il metodo contributivo. In tal modo, "è stata lasciata alle regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenza nn. 236 del 2013, 156 del 2010 e 157 del 2007) e sono stati "concessi adeguati spazi di manovra (sentenza n. 16 del 2010)". Si è disegnato "un meccanismo normativo in cui il principio fondamentale trova attuazione anche attraverso un coordinamento, realizzato in sede di intesa", e "viene alla fine integrato da una disciplina concertata". Ciò valorizza "la condivisione tra stato e autonomie regionali nella complessiva definizione della disciplina di riforma dei trattamenti post-mandato. Al tempo stesso, sono previste sanzioni per garantire il raggiungimento dell'obiettivo dell'omogeneità delle regole (sentenza n. 77 del 2019). Lo scopo finale, infatti, è perseguito mediante la predisposizione di un meccanismo che subordina l'integralità dei trasferimenti erariali all'introduzione effettiva, a livello regionale, del ricalcolo dei vitalizi secondo il metodo contributivo". Con queste caratteristiche, "la normativa statale richiamata a parametro interposto si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale, che, nel riconoscere un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica, impone altresì di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione": la procedura de qua "appare idonea a garantire sia i necessari spazi all'autonomia regionale sia l'effettività della funzione di coordinamento (sentenza n. 65 del 2016)". Alla legge regionale non competeva, pertanto, "declinare nelle forme di una riduzione di durata temporanea il ricalcolo imposto a regime dai principi fondamentali della

normativa statale". La disciplina regionale si è posta in evidente contrasto con quella statale in quanto introduceva una "non consentita limitazione temporale all'operatività del meccanismo di riduzione dei vitalizi già maturati".

7.4.8. La (illegittima) proroga di 18 mesi delle pregresse passività di carattere agricolo scadute o in scadenza al 31 dicembre 2005

La sentenza n. **75** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 20, comma 11, della legge siciliana n. 19 del 2005, il quale prevedeva che gli istituti ed enti esercenti il credito agrario, al fine di agevolare la ripresa delle aziende agricole siciliane, prorogassero di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o in scadenza al 31 dicembre 2005. La corte ha, innanzitutto, escluso l'afferenza alla materia dell'agricoltura, di competenza esclusiva regionale, apparentemente derivante dalla stretta connessione tra la politica dei sussidi al settore e l'utilizzazione degli strumenti finanziari finalizzati a tale scopo. La risalente giurisprudenza in materia di riduzione dei canoni agrari (sentenze nn. 160 del 1969, 34 del 1962, 37 del 1961, 21 del 1959, 6 del 1958, 109, 36 e 35 del 1957), pur riconoscendo che la disciplina dei rapporti privatistici richiede un trattamento uniforme, in ossequio al principio di uguaglianza, in presenza di specifiche circostanze ammetteva la possibilità che le regioni adottassero alcune previsioni di stampo privatistico. In realtà, queste decisioni riguardavano interventi strettamente connessi ai contratti agrari e, quindi, alla materia dell'agricoltura di competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale nell'attesa di una riforma complessiva del settore. Pertanto, l'inerenza alla materia dell'agricoltura è stata ritenuta con esclusivo riferimento ai contratti agrari, ciò che non vale per l'attività creditizia. Né la regione ha legittimamente legiferato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di credito, che attiene all'organizzazione del sistema creditizio regionale. Invero, la norma impugnata, intervenendo sui tempi di adempimento dell'obbligazione, con una previsione che incideva sull'autonomia negoziale, è stata ricondotta alla disciplina dei rapporti di diritto privato di cui l'autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva, derivante dall'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale.

7.4.9. L'(illegittima) autorizzazione al ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per attualizzare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti

La sentenza n. **156** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, cost., l'art. 5 della legge siciliana n. 13 del 2019 (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge regionale n. 23 del 2020), in quanto autorizzava il ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per attualizzare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti. La norma, nel consentire l'effettuazione, entro il 31 dicembre 2019, delle menzionate operazioni fino a concorrenza dell'importo di 250 milioni di euro, mirava ad "ottenere, già nell'anno 2019, l'anticipata disponibilità di risorse attribuite dall'art. 1, comma 833, della legge n. 145 del 2018 secondo una precisa e diversa scansione temporale di erogazione". Essa, pertanto, risultava foriera di "nuovi oneri necessariamente connessi alla suddetta anticipazione temporale ed espressamente quantificati nel comma 2", senza, però, indicare una valida copertura a valere sulle risorse del bilancio regionale. Invero, in assenza di tale indicazione, non rinvenibile neppure in altre norme regionali, la disposizione censurata metteva in diretto collegamento le somme che la regione avrebbe conseguito dallo stato con quelle che essa avrebbe dovuto restituire all'istituto che gliene avesse anticipato l'erogazione, ponendo la copertura degli oneri finanziari che recava a carico delle risorse trasferite ai sensi del citato comma 833, come si desume, tra l'altro, dai lavori preparatori della legge n. 13 del 2019. È emerso così il contrasto "con il vincolo impresso dalla norma statale di destinare l'intero importo ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, che costituiscono investimenti", in quanto parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani sarebbe stato utilizzato a copertura degli oneri di natura corrente per l'anticipazione de qua. La copertura di tali oneri finanziari risultava, pertanto, priva di un legittimo fondamento giuridico (sentenza n. 197 del 2019). La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, cost., l'art. 2 della legge siciliana n. 23 del 2020 il quale modificava l'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2019, "rinnovando al 15 dicembre 2020 il termine ivi previsto per effettuare le operazioni finanziarie di attualizzazione". Al riguardo, non venivano meno "né la natura onerosa dell'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo statale, né la sottrazione delle risorse di tale contributo alla destinazione vincolata", non avendo la norma modificativa indicato una valida copertura, a valere sul bilancio regionale, per gli oneri finanziari dell'operazione di

attualizzazione. Conseguentemente, anche l'art. 2 ledeva il principio in base al quale deve escludersi la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente con entrate in conto capitale.

7.4.10. La (illegittima) previsione di un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006

La sentenza n. **156** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 6 della legge siciliana n. 13 del 2019, il quale prevedeva un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006. La prevista destinazione dei proventi delle dismissioni immobiliari si poneva in contrasto con "uno dei principi di valutazione specifici del settore sanitario individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011" che costituisce altresì principio di coordinamento della finanza pubblica. In proposito, è prescritta "l'iscrizione dei contributi in conto capitale assegnati dalla regione agli enti sanitari in un'apposita voce del patrimonio netto e, laddove impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili (…) lo storno a proventi con criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono", con conseguente sterilizzazione degli ammortamenti. Per il caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale, "le disponibilità generate dalla dismissione sono destinate a reinvestimenti, ai quali parimenti si applica il metodo della sterilizzazione dei relativi ammortamenti". La descritta disciplina è estesa "ai contributi in conto capitale dallo stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati". In applicazione del principio contabile in esame, "la dismissione dei beni immobili degli enti sanitari genera disponibilità che non costituiscono proventi di gestione e che devono essere mantenute nel patrimonio netto". Richiamando la sentenza n. 157 del 2020, il collegio ha osservato che la finalità della disciplina in esame è di riservare il fondo sanitario alle spese per i LEA e di "attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisto di beni durevoli", preservando così gli equilibri di parte corrente del bilancio regionale. La norma censurata, inserendo il cespite degli enti sanitari nel piano straordinario di valorizzazione e dismissione, comportava l'uscita dello stesso dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari,

con conseguente sviamento delle disponibilità generate dalla sua dismissione dalla destinazione di reinvestimento, "per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti, quali sono, nella specie, le rate di un mutuo". costituendo l'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 un principio di coordinamento della finanza pubblica, le eventuali deroghe devono essere espressamente previste dal legislatore, come è avvenuto con la legge n. 14 del 2012 che ha consentito "il ripiano del disavanzo sanitario maturato al 31 dicembre 2011 anche con la vendita di immobili"; nel caso di specie, in assenza di espresse disposizioni derogatorie del legislatore statale, la norma impugnata si poneva in contrasto con il menzionato principio di coordinamento della finanza pubblica.

7.4.11. La (illegittima) previsione del silenzio assenso provvedimentale sulla domanda di autorizzazione paesaggistica

La sentenza n. **160** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14, lett. n), dello statuto speciale, l'art. 8, comma 6, della legge siciliana n. 5 del 2019 che prevedeva il silenzio assenso provvedimentale sulla domanda di autorizzazione paesaggistica. In via preliminare, la corte ha ricostruito la cornice normativa. L'art. 146, comma 9, del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004) ha prescritto l'adozione di un regolamento di delegificazione che definisse "procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità", e, successivamente, il d.l. n. 83 del 2014 ha stabilito che "con un nuovo regolamento di delegificazione venissero dettate disposizioni modificative e integrative" del precedente, "al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità". Il d.p.r. n. 31 del 2017, attuativo del citato d.l. n. 83, disciplina all'art. 11 il procedimento autorizzatorio semplificato in conseguenza della mancata espressione, nel termine di venti giorni, del parere vincolante del Soprintendente, prevedendo che l'assenso di quest'ultimo "sulla proposta di accoglimento ricevuta dall'amministrazione procedente si forma per silentium", ai sensi dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990. Ciò, tuttavia, non esonera l'amministrazione procedente "dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa", conformemente all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude il silenzio assenso nei rapporti tra privati e amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. La legge regionale n. 5 del 2019 è stata adottata in attuazione dell'art. 13, comma 2, del d.p.r. n. 31 del 2017, in base al quale le autonomie speciali sono tenute ad adeguare le proprie normative alle disposizioni sulla semplificazione procedimentale, in considerazione della loro attinenza alla tutela del paesaggio e ai livelli essenziali delle prestazioni e della loro natura di grande riforma economico-sociale. Il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua potestà

legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, con l'art. 3 della legge n. 80 del 1977, "ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello stato (…) sono esercitate dall'assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (…) di cui sono organi periferici le soprintendenze per i beni culturali ed ambientali" e, con l'art. 46 della legge n. 17 del 2004, ha affidato espressamente "alle soprintendenze il rilascio o il diniego dell'autorizzazione paesaggistica". L'attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza "è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del parere, il quale resta assorbito nella decisione finale". Conseguentemente, il silenzio assenso introdotto dall'impugnato art. 8, comma 6, assumeva una valenza diversa da quella del silenzio assenso ex art. 11 del d.p.r. n. 31 del 2017, non trattandosi "di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato ad essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell'amministrazione procedente, ma di un silenzio assenso provvedimentale destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta". La norma censurata si poneva, pertanto, in contrasto con il citato art. 11 che "riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente" e risulta espressivo dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 del codice dei beni culturali che, nell'escludere il silenzio-assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio, costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale" idonee a vincolare anche la potestà legislativa primaria delle regioni speciali.

7.4.12. Il potere dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta

La sentenza n. **160** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge siciliana n. 5 del 2019, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), cost. e 14, lett. n), dello statuto speciale, in quanto attribuisce all'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana il potere di apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi che riguardano gli interventi e le opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, ovvero soggetti a procedimento semplificato, e alla relativa documentazione prescritta. Tali elenchi coincidono con quelli che, ai sensi dell'art. 18 del d.p.r. n. 31 del 2017, il ministro dei beni e delle attività culturali ha il potere di specificare e rettificare, previa intesa con la conferenza unificata. In proposito, mentre "i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo

svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la regione siciliana, dalla (…) normativa statale" in materia di beni culturali e paesaggistici, "che presenta per tali aspetti natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale", invece, l'indicazione dell'organo competente a esercitare detti poteri "rientra, in assenza di limiti specifici, nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale". Pertanto, poiché il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, ha stabilito che "le competenze degli organi centrali e periferici dello stato in materia di beni culturali ed ambientali sono esercitate dall'assessore regionale (…) dei beni culturali e dell'identità siciliana", legittimamente la norma censurata ha affidato al medesimo assessore "l'attività, riservata dalla legislazione statale al ministro della cultura, consistente nell'apportare specificazioni e rettificazioni" agli elenchi menzionati.

7.4.13. La riclassificazione, ad opera dell'agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del fondo per lo sviluppo e coesione

La sentenza n. 187 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dalla regione siciliana in relazione agli artt. 5, 118, 119, 120 cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, 14, 15, 17 e 20 dello statuto speciale - dell'art. 1, comma 309, lett. a), della legge n. 160 del 2019 il quale prevede la riclassificazione, ad opera dell'agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del fondo per lo sviluppo e coesione. La norma censurata ha modificato l'art. 44 del d.l. n. 34 del 2019 il quale, nella versione originaria, non contemplava forme di collaborazione tra l'agenzia e le amministrazioni interessate, mentre, in sede di conversione, era stato integrato dalla previsione che l'attività di riclassificazione de qua "dovesse essere realizzata dall'agenzia d'intesa con le amministrazioni". Anche se il fondo per lo sviluppo e coesione (FSC) "copre una grande gamma di interventi, tali da intercettare svariate competenze della regione" e, pertanto, "l'attività di riclassificazione dei documenti programmatori inerenti il FSC interseca diversi ambiti materiali di competenza regionale", la disposizione impugnata, nell'eliminare l'obbligo per l'agenzia di procedere alla riclassificazione d'intesa con le amministrazioni interessate, non viola il principio di leale collaborazione e non lede la competenza legislativa, esclusiva e concorrente, della regione né la sua competenza amministrativa. Il fondo presenta le caratteristiche per essere ricondotto all'ambito di applicazione dell'art. 119, quinto comma, cost., in quanto "ricorre il carattere aggiuntivo delle risorse che esso

mette a disposizione" e i suoi interventi "non sono indistintamente indirizzati a tutte le amministrazioni territoriali", essendo "ripartito in modo diverso tra le aree del paese, anzitutto al fine di consentire specifici interventi nelle regioni del Mezzogiorno". In particolare, l'obiettivo specifico del fondo, istituito con il d.lgs. n. 88 del 2011, è di "dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale (…) rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del paese". Pertanto, date le finalità di perequazione finanziaria perseguite dal fondo, la relativa disciplina è, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., di competenza esclusiva del legislatore statale il quale, con la norma impugnata, ha modificato le procedure di riclassificazione degli strumenti di programmazione del fondo, allo scopo di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti a valere sullo stesso. Come emerge dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019, "la moltitudine di documenti programmatori collegati ai tre cicli" di programmazione del fondo "necessitava di distinte modalità attuative di monitoraggio e di governance", tanto da poter "incidere negativamente sulla capacità di assicurare il coordinamento delle politiche di sviluppo e coesione". Per superare le descritte difficoltà, il legislatore ha stabilito "la sostituzione di tali strumenti di programmazione con un unico piano di sviluppo e coesione per ciascuna amministrazione centrale, regione o città metropolitana, garantendosi modalità unitarie di gestione e monitoraggio" e ha affidato all'agenzia per la coesione territoriale l'attività di riclassificazione de qua. Il legislatore statale ha pertanto legittimamente esercitato una propria competenza esclusiva in relazione alla quale "il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto", non potendosi quindi configurare una violazione del principio di leale collaborazione. Tuttavia, trattandosi di disposizioni attuative dell'art. 119, quinto comma, cost., "la previsione di meccanismi collaborativi con le regioni e gli enti locali interessati rimane comunque un'opzione che il legislatore statale (…) può opportunamente considerare". Al riguardo, la norma impugnata prevede che le amministrazioni interessate siano sentite dall'agenzia per la coesione territoriale ai fini dell'elaborazione del piano di sviluppo e coesione destinato a sostituire i documenti programmatori precedentemente adottati: esse, quindi, "vengono coinvolte nella stessa procedura di riclassificazione". Inoltre, in quanto titolari dei piani operativi oggetto di riclassificazione, le predette amministrazioni rimangono responsabili "della selezione degli interventi, in sostituzione di quelli che risultavano già finanziati, e della vigilanza" sulla relativa attuazione.

7.4.14. Norme in materia di corpo forestale regionale

7.4.14.1. La (illegittima) previsione dell'adeguamento in sede di contrattazione collettiva dell'indennità mensile pensionabile del personale non dirigenziale

La sentenza n. **226** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, cost., l'art. 1, comma 10, della legge siciliana n. 16 del 2020 che demandava alla contrattazione collettiva l'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile da corrispondersi, in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile, al personale con qualifica non dirigenziale del corpo forestale regionale. Anche a seguito dell'assorbimento del corpo forestale nazionale nell'arma dei carabinieri, non essendo il corpo forestale regionale parte di quello nazionale, i relativi rapporti di lavoro continuano a essere disciplinati da norme privatistiche, rimanendo contrattualizzati. La norma censurata contrastava con le disposizioni attuative dell'art. 81, terzo comma, cost., recate dagli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Il citato art. 19 prescrive, anche nei confronti delle regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria e il citato art. 38 dispone che le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, quantificano l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, essendo possibile rinviare la quantificazione dell'onere annuale alla legge regionale di bilancio solo in relazione alle spese non obbligatorie. Poiché il trattamento economico del personale rientra tra le spese obbligatorie permanenti, la norma impugnata, rinviando alla contrattazione l'adeguamento dell'indennità, "avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime". Il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione dell'indennità de qua non poteva esimere il legislatore regionale "dal prevedere comunque quella copertura di spesa che deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale".

7.4.14.2. La (illegittima) copertura delle spese relative all'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile e all'assunzione di nuovo personale

La sentenza n. **226** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 81, terzo comma, cost., gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge siciliana n. 29 del 2020 i quali, nel disporre le autorizzazioni di spesa per l'assunzione di nuovo personale del corpo forestale regionale e per la corresponsione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile al relativo personale non dirigenziale, individuavano la copertura finanziaria a valere sul capitolo del bilancio regionale che comprende le spese permanenti obbligatorie connesse allo status giuridico ed economico dei dipendenti del corpo. Le norme impugnate si ponevano in aperto contrasto con l'art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, in base

al quale la copertura di nuove spese può essere realizzata esclusivamente mediante utilizzo dei fondi iscritti nei fondi speciali, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, modificazioni legislative comportanti nuove o maggiori entrate. Le disposizioni censurate, infatti, nell'introdurre nuovi oneri, derivanti da nuove assunzioni e dall'adeguamento dell'indennità, non prevedevano alcuna nuova entrata né alcuna riduzione di spesa permanente, individuando la copertura in risorse già iscritte in un capitolo del bilancio regionale. Posta la presunzione che "tutte le risorse stanziate in bilancio siano interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste", laddove si sostenga che uno stanziamento "già vigente sia in grado di sostenere il peso di nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa", se ne deve dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica. Le norme impugnate, invece, non recavano una relazione tecnica atta a giustificare il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziate e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri. Solo fornendo "un analitico esame di tutte le tipologie di spesa già fatte gravare nel triennio" nel capitolo individuato e, trattandosi di disposizioni in materia di pubblico impiego, ai sensi dell'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009, anche un quadro analitico "di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento", il legislatore siciliano avrebbe potuto assolvere all'onere probatorio relativo alla "dimostrazione della permanente presenza di un'eccedenza di risorse" nel capitolo.

7.4.15. L'(illegittima) attribuzione all'assessore regionale per la salute della nomina del commissario straordinario dell'istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, nelle more della costituzione dei nuovi organi

La sentenza n. **234** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 120, secondo comma, cost., l'art. 5, comma 1, della legge siciliana n. 17 del 2020 che, nell'ambito della disciplina di riordino dell'istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, riconosceva all'assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'istituto, il potere di nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni a regime assegnate al consiglio di amministrazione e al direttore generale. Per contrastare l'inerzia di molte regioni nell'attuazione dei principi posti dalla disciplina statale di riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali, la legge n. 190 del 2014 ha fissato rigorosi termini di recepimento, scaduti i quali opera il potere del ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere - nelle more della costituzione dei nuovi

organi - le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale. La sentenza n. 56 del 2018 - scrutinando la legittimità del potere di nomina commissariale introdotto dall'art. 1, comma 580, della legge n. 190 del 2014, per il caso di mancata osservanza, in sede di prima applicazione delle leggi regionali, del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle medesime, fissato per la costituzione dei nuovi organi degli IZS - ha dichiarato non fondate le relative questioni in quanto quella impugnata è stata qualificata come una norma regolante, per il particolare settore considerato, il potere sostitutivo dello stato previsto dall'art. 120, secondo comma, cost. Ciò posto, si è ribadito che non può "essere revocata in dubbio la competenza dello stato nel conferire al ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, come espressione del potere sostitutivo statale in questa particolare materia". Del resto, gli istituti zooprofilattici sperimentali operano "non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica", materia, quest'ultima, di competenza concorrente, alla quale inerisce la finalità della protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali, che è propria di questi istituti di ricerca (sentenza n. 166 del 2004). In tale quadro, spetta allo stato la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, mentre le regioni possono svolgere una propria attività su singoli progetti, di rilievo regionale, da esse avviate (sentenze nn. 122 del 2011 e 422 del 2006). Inoltre, gli istituti zooprofilattici sperimentali "operano in ambiti nei quali convergono non solo interessi di regioni e province autonome in materia di igiene e sanità veterinaria, ma anche interessi di carattere nazionale, conseguenti, oltretutto, all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari" (sentenze nn. 351 del 1999 e 124 del 1994). "Se, dunque, lo stato è ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, i quali sono rimessi all'attività degli istituti zooprofilattici sperimentali, deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale". Alla luce dei principi esposti, il collegio ha ravvisato la violazione del menzionato parametro in quanto "la previsione della nomina, da parte dell'assessore regionale, del commissario straordinario dell'istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia si sovrappone all'analogo potere sostitutivo che, nell'esercizio della propria competenza, lo stato ha riservato al ministro della salute". Inoltre, "il vulnus è ancor più grave, se solo si considera che la norma regionale abilita l'assessore per la

salute a provvedere alla nomina del commissario straordinario senza imporre alcun limite di tempo, ammettendo, quindi, la possibilità che tale nomina avvenga anche oltre il termine semestrale entro il quale (art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014) è previsto il completamento della costituzione degli organi dell'ente. Con la conseguenza che, pur nella perdurante inerzia della regione, la norma rimette alla stessa l'attivazione del potere sostitutivo, nonostante il medesimo potere sia conferito, dalla legge nazionale, al ministro della salute". Il potere sostitutivo affidato al ministro della salute "deve invece restare al riparo da ogni interferenza degli organi delle regioni, massimamente di quelle che, con la propria inerzia, hanno contribuito a cagionare il mancato funzionamento degli organi dell'ente. In simile situazione, anche un'ingerenza solo potenziale - come è quella che deriva dall'astratta possibilità, per la regione, di nominare senza limiti di tempo un proprio commissario straordinario, la cui funzione andrebbe evidentemente a sovrapporsi a quella esercitata dal commissario ministeriale - è idonea a determinare" la violazione dell'art. 120, secondo comma, cost., analogamente a quanto affermato con riguardo alle (pur diverse) funzioni esercitate dal commissario ad acta governativo per il rientro dai disavanzi del bilancio regionale sanitario, parimenti espressive di interessi nazionali preminenti (sentenze nn. 247 e 199 del 2018).

7.4.16. L'identificazione ratione officii del sindaco del comune capoluogo quale sindaco della città metropolitana - Monito al legislatore

La sentenza n. **240** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge siciliana n. 15 del 2015 (sostituiti dalla legge regionale n. 23 del 2018) e 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, impugnati, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 cost., in quanto non prevedono la natura elettiva della carica di sindaco della città metropolitana. La normativa regionale e statale dispone, in ugual modo, che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo e che, qualora cessi dalla carica per cessazione dell'incarico di sindaco del comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano. Con riguardo alla pretesa menomazione del diritto di voto degli elettori residenti in un comune diverso dal capoluogo e per questo impossibilitati a eleggere il relativo sindaco, il rimettente, anche per effetto di un'incompleta ricostruzione del quadro normativo, ha accolto un presupposto interpretativo non condivisibile, e cioè che i cittadini residenti nel capoluogo, all'atto di eleggere il sindaco, eleggano anche il sindaco della città metropolitana. In realtà, la designazione del sindaco metropolitano "consegue, come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello

per l'elezione del sindaco del comune capoluogo, in sé conchiuso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale". Anche i cittadini residenti nel capoluogo non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi comunali, sicché "solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella città metropolitana". L'erroneo presupposto inficia l'ammissibilità dei quesiti perché il rimettente chiede di estendere ai cittadini residenti in comuni non capoluogo "una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano", a fronte del fatto che il legislatore nazionale (legge n. 56 del 2014) "ha optato, al contrario, per un modello che vede nell'individuazione ope legis del sindaco metropolitano" il fondamento di "un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione". L'esito auspicato non è risultato conseguibile, implicando un intervento manipolativo precluso alla corte e coincidente con l'introduzione di una novità di sistema: "l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della città metropolitana". L'ambito e i contorni dell'intervento, consistente nell'introduzione ex novo di una normativa elettorale, fuoriescono dalle attribuzioni della corte e sono "demandati soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione", con specifico riguardo agli aspetti di natura politica che connotano la materia elettorale (sentenza n. 257 del 2010). Anche in ordine alla dedotta disparità di trattamento, nell'esercizio del voto, tra i cittadini dei comuni non capoluogo compresi nella città metropolitana e i cittadini dei comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale (i quali partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della provincia), il rimettente ha prospettato un esito manipolativo, teso a estendere alle città metropolitane e al suo vertice esecutivo il meccanismo di elezione indiretta che la legge n. 56 del 2014 prevede per il presidente della provincia. Per effetto di un'inadeguata ricostruzione del quadro normativo, il rimettente non ha colto che l'intervento, "lungi dall'appuntarsi esclusivamente sulla natura elettiva o meno dell'organo di vertice del relativo ente di area vasta, finisce inevitabilmente per incidere su ulteriori aspetti essenziali della forma di governo metropolitana, modificandone il funzionamento complessivo e, così, prefigurando soluzioni non attingibili" in quanto rimesse, prioritariamente, alla discrezionalità del legislatore. Il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del presidente della provincia, dall'altro, "non possono infatti essere considerati in modo atomistico" e avulso dal relativo contesto. La disciplina della forma di governo dei due enti di area vasta

costituisce "il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva della abolizione delle province prevista dalla legge di riforma della costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale". La forma di governo provinciale, invero, combina l'elettività in via indiretta del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella, biennale, del consiglio provinciale; sono però eleggibili alla carica di presidente i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni, ciò che rivela l'assenza di un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del capoluogo. "Complessivamente diverso è, invece, il modo di atteggiarsi della forma di governo della città metropolitana. In essa, all'assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco metropolitano" (in virtù dell'immedesimazione ratione officii), "si associa non solo la durata in carica quinquennale del consiglio metropolitano", ma anche la previsione per cui, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del capoluogo. "La logica sottesa a tale parallelismo è del tutto diversa da quella che caratterizza la forma di governo provinciale, e risulta evidentemente imperniata sull'esigenza di assicurare il costante allineamento" tra gli organi del comune capoluogo e quelli della città metropolitana. Parimenti legato alla specificità caratterizzante l'organizzazione delle città metropolitane è l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, che ha attribuito solo ad esse, in sede di esercizio della potestà statutaria, la facoltà di dotarsi di un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano, nel rispetto di specifici adempimenti procedurali e sulla base del sistema elettorale determinato da una legge statale. A fronte di ciò, il rimettente ha chiesto di "operare una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo, ibridandone i meccanismi operativi in materia elettorale, e di addivenire così alla introduzione, con riguardo all'elezione del sindaco metropolitano, di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata", la cui eventuale adozione è rimessa alla discrezionalità legislativa (sentenza n. 107 del 1996). La richiesta di un intervento frazionato e selettivo, che conduca ad applicare al sindaco metropolitano il solo procedimento di elezione indiretta previsto per il presidente della provincia, senza considerare la normativa di contorno, prefigura un esito precluso alla corte, "perché conseguibile in via prioritaria solo per effetto di una riforma di sistema". Al legislatore spetta, infatti, nell'esercizio della sua discrezionalità, "il compito di stabilire il

nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale" (sentenza n. 193 del 2015), "anche alla luce del fatto che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo", fornendole strumenti adeguati di equilibrato funzionamento (sentenza n. 4 del 2010). L'attuale sistema di designazione del sindaco metropolitano non è apparso comunque in sintonia con le coordinate costituzionali, "con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e (…) concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali (sentenza n. 168 del 2021)". La sentenza n. 50 del 2015 ha già ritenuto il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano non irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente (attesi il ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la città metropolitana), e non irreversibile, restando demandata allo statuto l'opzione per l'elezione diretta. Se l'esclusione di un vulnus appariva giustificabile a ridosso della riforma degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentirne l'immediata operatività, "essa potrebbe non esserlo in futuro", in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate ai successivi sviluppi. "Da un primo punto di vista, non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta". Anche a non considerare il complesso iter procedurale, "a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità, e quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano, è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta". Da un secondo punto di vista, l'attuazione della legge n. 56 del 2014 ha risentito "della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali (…) rende pertanto urgente un riassetto degli organi" metropolitani, risultando ingiustificato il diverso

trattamento degli elettori residenti nelle città metropolitane e nelle province, anche perché "il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 cost., per far sì che le città metropolitane e le province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori". Rientra nella discrezionalità del legislatore "il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi". La presa d'atto dell'esistenza di plurime soluzioni astrattamente idonee a rimediare all'accertata situazione di incompatibilità con i parametri costituzionali (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano), non può "esimere (…) dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa".

7.5. La regione Trentino-Sudtirolo

7.5.1. La competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e disciplina del relativo personale

La sentenza n. **95** ha rammentato che l'art. 4, punto 3), dello statuto assegna alla regione Trentino-Sudtirolo "la competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", capace di estendersi (sentenza n. 132 del 2006) alla disciplina del relativo personale, "settore nel quale (…) si esercita attraverso l'emanazione di principi generali (…). Si tratta di una potestà legislativa che deve operare, tuttavia, sempre in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente".

7.5.2. La disciplina del segretario comunale

7.5.2.1. Lo status peculiare di dipendente comunale

La sentenza n. **95** ha evidenziato che nella regione Trentino-Sudtirolo "la disciplina dei segretari comunali presenta differenze rispetto a quella statale. La più marcata consiste nel fatto che essi sono dipendenti comunali", nominati dai consigli comunali, e "non già

funzionari statali". La sentenza n. 132 del 2006 ha rilevato che l'art. 4, primo comma, n. 3, dello statuto attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della regione l'ordinamento degli enti locali e la disciplina del relativo personale. Il successivo art. 65 prevede, inoltre, che l'ordinamento del personale comunale è regolato dai comuni, con l'osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale. Il codice regionale degli enti locali (che ne ha confermato lo status di dipendente comunale) indica in dettaglio le funzioni del segretario comunale, qualificato come funzionario più elevato in grado del comune. Quanto all'accesso alle funzioni, le giunte provinciali di Trento e Bolzano organizzano corsi abilitanti, ai quali possono partecipare i cittadini italiani in possesso di una delle lauree indicate. Il corso si conclude con un esame teorico-pratico il cui superamento abilita all'esercizio delle funzioni di segretario comunale, con il rilascio del relativo certificato di idoneità. L'abilitazione consente di partecipare ai concorsi pubblici banditi dai singoli comuni o enti locali, che consistono in prove scritte e orali. La stabilità di posizione dei vincitori dei concorsi emerge dalla circostanza che essi vengono nominati dai singoli enti con contratto a tempo indeterminato; coerentemente, sono applicabili ai segretari comunali le sole cause di risoluzione del rapporto di lavoro previste, per tutti i dipendenti comunali, dai contratti collettivi e dalla legislazione regionale. In definitiva, anche nella regione - "estranea al sistema dell'albo nazionale, per il peculiare status di dipendenti comunali dei segretari" - il segretario comunale è assunto a tempo indeterminato, previo superamento di un pubblico concorso, ed è assistito dalla garanzia di stabilità del posto di lavoro.

7.5.2.2. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della provincia di Trento - Segnalazione al legislatore regionale

La sentenza n. **95** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, 97 cost. e 4 dello statuto speciale, l'art. 3, comma 1, lett. g), della legge della regione Trentino-Sudtirolo n. 8 del 2019, nella parte in cui introduceva l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, nella legge regionale n. 2 del 2018, modificando, solo per gli enti locali della provincia autonoma di Trento, il meccanismo di reclutamento dei segretari comunali e incidendo su alcuni profili essenziali del relativo status. La nuova normativa prevedeva l'istituzione di un albo dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni di segretario comunale, articolato in due sezioni: nella prima era prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario

comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle province di Trento e Bolzano; nella seconda era prevista l'iscrizione, di diritto, dei segretari degli enti locali della provincia di Trento già in servizio a tempo indeterminato al momento dell'entrata in vigore della disposizione. Inoltre, la nomina era rimessa al consiglio comunale o all'assemblea dell'ente locale (su proposta del sindaco o del presidente dell'ente, mediante una scelta discrezionale tra tutti gli iscritti all'elenco di nuova istituzione senza una previa procedura concorsuale) e l'assunzione del segretario di nuova nomina era a tempo determinato, con possibilità di revoca non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio ma anche nel caso di una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi. Infine, il contratto aveva una durata corrispondente al mandato del sindaco (o del presidente dell'ente locale) e il rapporto di lavoro con l'ente locale cessava automaticamente con la proclamazione del nuovo consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente). Dall'analisi complessiva della disciplina, la corte ha ravvisato l'individuazione di una figura di segretario comunale non conforme, sin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, ai principi desumibili dall'art. 97 cost. (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché accesso mediante concorso al pubblico impiego), che operano quali limiti alla potestà legislativa regionale. La legge trentina, infatti, consentiva "l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa" (elementi essenziali del concorso pubblico), essendo sufficiente l'iscrizione all'albo di nuova istituzione che - a parte coloro che potevano iscriversi in quanto in possesso dell'abilitazione rilasciata dai competenti organi statali oppure perché già in servizio come segretari comunali assunti in base al previgente regime - era subordinata al mero possesso di alcuni requisiti culturali e al semplice conseguimento del certificato di idoneità all'esercizio delle funzioni, ottenuto a seguito di un corso abilitante, non equiparabile, nonostante lo svolgimento di un esame finale, ad un concorso in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti (sentenza n. 30 del 2012). Le suddette trasformazioni della fisionomia del segretario comunale erano così profonde da "minare quell'indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale". Nella disciplina censurata si è ravvisata l'assenza di "quella complessiva condizione di equilibrio" che deve essere necessariamente salvaguardata "anche alla luce della delicatezza (rilevata sin dalla sentenza n. 52 del 1969) dei compiti attribuiti a questi funzionari". In particolare,

si è evidenziata la mancanza di garanzie analoghe a quelle che circondano la figura del segretario comunale sia in ambito statale sia nella residua disciplina regionale (applicabile alla sola provincia di Bolzano) in quanto era consentita la revoca dell'incarico in seguito alla valutazione negativa conseguita per tre anni consecutivi, omettendo non solo di prevedere gli opportuni raccordi con la restante disciplina del regime giuridico dei dipendenti comunali ma anche di specificare la procedura di garanzia da seguire per giungere alla revoca e le modalità di fissazione degli obiettivi rispetto ai quali la valutazione doveva operare, con i relativi criteri, necessariamente predeterminati. La sentenza n. 23 del 2019 - che, con riferimento alla disciplina statale recata dal d.lgs. n. 267 del 2000, ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina relativamente discrezionale del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo (salvo conferma) - ha basato la decisione proprio sulle garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio. Anche con riferimento alla cessazione automatica del rapporto di lavoro, pur non essendo oggetto di censura, la corte ha evidenziato i profili di contrasto con l'art. 97 cost. in considerazione della mancanza di ogni indicazione sulla sorte del segretario non confermato o revocato. Inoltre, è stato accolto un altro profilo di censura incentrato sulle irrazionali equiparazioni operate dalla disciplina de qua sia all'interno della stessa prima sezione dell'albo - venendo assimilata ingiustificatamente la posizione degli abilitati provinciali a quella di coloro che, superando invece un concorso, avevano ottenuto l'abilitazione da organi statali - sia tra la condizione degli iscritti alla prima sezione che avevano conseguito, senza concorso, il certificato provinciale di abilitazione a quella degli iscritti alla seconda sezione che, invece, un concorso lo avevano superato. Infine, in via consequenziale sono stati dichiarati illegittimi i restanti commi dell'art. 148-bis, in quanto trovavano la propria ragione fondante nell'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la provincia di Trento, nonché l'art. 3, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 8 del 2019 che, nel prevedere una disciplina sugli incarichi di reggenza e supplenza, faceva riferimento proprio a detto albo.

7.6. La regione Valle d'Aosta

7.6.1. La competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (in virtù della clausola di "maggior favore")

La sentenza n. **58** ha precisato che la competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, cost. spetta anche alla regione Valle d'Aosta in virtù della cosiddetta clausola di favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, la suddetta competenza è "più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie 'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale' e 'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni' (art. 2, lettere a e b, dello statuto speciale), che incontra il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale" (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018).

7.6.2. La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano

7.6.2.1. La sospensione in via cautelare dell'efficacia della legge valdostana

La pandemia da COVID-19 in corso "ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello stato" ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. q), cost. Così l'ordinanza n. **4** che ha accolto l'istanza cautelare proposta dal ricorrente presidente del consiglio dei ministri sospendendo l'efficacia della denunciata legge valdostana n. 11 del 2020, recante la disciplina della gestione regionale dell'emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del virus COVID-19, nelle more della decisione delle questioni fissate per la trattazione nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021. Nel precisare che la legge de qua ha selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale di contrasto alla pandemia, la corte ha riconosciuto la sussistenza del fumus boni iuris (ordinanza n. 107 del 2010) e del rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti dei cittadini. Infatti, la legge impugnata, "sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate". Le modalità di diffusione del virus "rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello

nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione".

7.6.2.2. La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi regionali e sulle ordinanze del presidente della giunta

La sentenza n. **37** ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. q), cost., gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge valdostana n. 11 del 2020 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza). L'art. 1 prevedeva che la legge impugnata disciplinasse la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale, condizionando tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive all'osservanza delle misure di sicurezza ivi introdotte. L'art. 2 individuava un complesso di attività personali, sociali ed economiche comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza, taluni dei quali fissati con ordinanza del presidente della regione, ovvero ammesse ma passibili di sospensione con il medesimo provvedimento, ferma la possibilità per il presidente di individuare eventi o manifestazioni pubbliche permesse in deroga alle disposizioni emergenziali statali. L'art. 4, al comma 1, disciplinava il predetto potere presidenziale di ordinanza, esercitabile in base all'andamento dell'emergenza; al comma 2, affidava alla giunta, d'intesa con le parti sociali, l'adozione di protocolli di sicurezza; al comma 3, attribuiva al presidente il coordinamento degli interventi. La materia oggetto dell'intervento regionale "ricade nella competenza legislativa esclusiva dello stato a titolo di profilassi internazionale (...) che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla". La malattia da COVID-19 "è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, profondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli stati". L'ordinanza n. 4 del 2021 ha sospeso in via cautelare l'efficacia dell'intera legge regionale, ritenendo che essa invadesse la competenza esclusiva statale, con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone. Nel merito, la violazione dell'indicato parametro è stata ravvisata nella circostanza che le denunciate disposizioni surrogavano "la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19", incentrata sull'introduzione

con decreti-legge di misure di quarantena e restrittive dosate nel tempo e nello spazio con decreti del presidente del consiglio dei ministri, "imponendone una autonoma e alternativa", che faceva capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del presidente della giunta. Era perciò "evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello stato". Essa non dipendeva "dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.p.c.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale": infatti, una simile antinomia poteva "sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale" per effetto dei decreti del presidente del consiglio dei ministri e delle ordinanze del presidente della regione. In via assorbente ha rilevato "la sovrapposizione della catena di regolazione della regione a quella prescelta dalla competente normativa dello stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale". La competenza statale esclusiva in materia di profilassi internazionale si impone pacificamente anche alla regione Valle d'Aosta, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto e che il titolo per normare attivato dal legislatore statale corrisponde a una sfera di competenza che lo stato già deteneva, nei confronti della regione, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo titolo V. Invero, l'art. 36 della legge n. 196 del 1978, recante norme di attuazione statutaria, sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale, venendo a ribadire l'estraneità di tale materia alle competenze statutarie, compresa quella di integrazione e di attuazione in tema di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, peraltro meno favorevole rispetto alla tutela della salute ex art. 117, terzo comma, cost. Quest'ultima attribuzione, che pone la regione autonoma sul medesimo piano delle regioni ordinarie (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), e le altre competenze statutarie possono rilevare in termini indiretti e marginali (sentenze nn. 137 del 2018 e 125 del 2017), a seconda dell'oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma "sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale". Altre materie, quali "impianti a fune" e "trasporti", "non vengono in rilievo in quanto tali, ma in quanto relative a luoghi in cui può diffondersi il contagio"; pertanto, la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie, enunciata nei decreti-legge nn. 19 e 33 del 2020, "non ha alcuna ragione di operare" poiché la regione non può opporre alla competenza statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione.

In definitiva, non vi può essere uno "spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo" (sentenze nn. 215, 179 e 129 del 2019, 22 del 2014, 278 del 2010, 236 e 43 del 2004). Peraltro, l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 "ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.p.c.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei presidenti delle regioni o da quello del presidente della conferenza delle regioni e delle province autonome. Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche". Per altro verso, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 "consente alle regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei d.p.c.m. e, a rigide condizioni, anche ampliative, allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall'amministrazione statale". Ciò che la legge statale permette "non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (…) che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.p.c.m., e prima che sia assunto quello successivo". Alla stregua del quadro normativo statale, "ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale". I denunciati artt. 1, 2 e 4, comma 1, non solo travalicavano "i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale", ma disponevano che ciò avvenisse con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria fosse precluso dalla legislazione statale (sentenze nn. 272 del 2020, 142 e 28 del 2019, 66 del 2018 e 20 del 2012). Organiche a tale disegno erano anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4, "sì da condividere la sorte della illegittimità".

7.6.2.3. La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla regione

La sentenza n. **37** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. m) e q), e terzo, 118 e 120 cost. nonché al principio di leale collaborazione - degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge valdostana n. 11 del 2020 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza). "La competenza dello stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è (…) così vasta da frapporsi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa". L'impatto della pandemia è tale da "coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché (…) è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie. In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla regione, non può spettare, in linea di principio, che alla regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici" (sentenza n. 250 del 2020). A tale titolo di competenza va ascritto l'art. 3 che dà vita a un'unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, purché compatibili con la sfera di attribuzioni proprie della regione. Il medesimo titolo protegge l'art. 4, comma 4, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione. L'art. 5 demanda alla giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus. L'individuazione dell'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche si accompagna all'osservanza delle misure prescritte dalla disciplina statale. Gli artt. 6 e 7, contenenti la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge, si appoggiano alle previsioni scampate alla dichiarazione di illegittimità (per la quale si veda supra, in relazione alla sentenza in esame, la voce La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi

regionali e sulle ordinanze del presidente della giunta) e da esse traggono copertura sul piano del riparto delle competenze. Infine, si è ribadito che "il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla costituzione".

7.6.2.4. La promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interessati

La sentenza n. **37** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. h), cost. e 44 dello statuto - dell'art. 3, comma 1, lett. a), della legge valdostana n. 11 del 2020 che annovera tra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento, istituita nell'ambito della disciplina di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, la promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interni ed esterni alla regione, quali gli enti locali, le forze dell'ordine ed eventuali portatori di interessi. La previsione, da ascrivere alla competenza residuale regionale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici, "non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello statuto di autonomia assegna al presidente della regione, per delegazione del governo. L'unità prevista dalla norma impugnata, infatti, si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al presidente della giunta".

7.6.3. L'inapplicabilità alla regione delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità

La sentenza n. **58** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dalla regione Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. f) e l), 4, 48-bis e 50 dello statuto speciale, 3, 5, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 120 cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge n. 160 del 2019 che stabiliscono, rispettivamente, la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011 (con differenze a seconda del termine di approvazione e con la previsione per quelle più risalenti di ulteriori adempimenti procedurali prima del reclutamento, quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio - e la riduzione da tre a due anni della durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001. La corte - dopo aver ricordato che le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego e la regolamentazione delle graduatorie, che

rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive, rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni ex art. 117, quarto comma, cost., spettante anche alla regione Valle d'Aosta in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - non ha ravvisato la violazione di nessuno dei parametri costituzionali evocati, escludendo che le norme statali censurate, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si applichino alla regione. In particolare, non è stata violata la competenza regionale residuale né il principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ad ogni modo, anche laddove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla regione, in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo. La corte, inoltre, ha chiarito che le disposizioni statali impugnate non devono essere intese come "l'unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione", da intendersi come limiti all'esercizio della competenza regionale (sentenze nn. 126 e 77 del 2020). Infatti, il legislatore valdostano può "intervenire (…) con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei". Le norme statali non limitano la competenza della regione "purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperi il reclutamento imparziale degli idonei e verifichi la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell'esercitare la propria competenza, la regione non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 cost., proprio perché tale esercizio costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione".

7.6.4. Il divieto di esportazione o importazione di rifiuti urbani verso o da altri ambiti territoriali ottimali, salvi appositi accordi di programma

La sentenza n. **76** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge valdostana n. 3 del 2020, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), 120, primo comma, cost., 2 e 3 dello statuto speciale, nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2007, ove si prevede che, salva la sottoscrizione di

appositi accordi di programma con le regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Infatti, la norma censurata è conforme all'art. 182 cod. ambiente che prevede il divieto di smaltire i rifiuti urbani in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali sul punto.

7.6.5. La (illegittima) limitazione del conferimento in discarica di rifiuti speciali di provenienza extraregionale

La sentenza n. **76** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), 120, primo comma, cost., 2 e 3 dello statuto speciale, l'art. 21, comma 2, della legge valdostana n. 3 del 2020, nella parte in cui introduceva l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge regionale n. 31 del 2007 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti). Il comma 2 dell'art. 16-bis - al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale e disincentivare la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre regioni - vietava i lavori nelle discariche non ancora in esercizio e prevedeva la revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse. Per la corte, la suddetta disposizione, che operava una valutazione di autosufficienza della regione nello smaltimento dei rifiuti, lungi dall'adottare misure transitorie e di salvaguardia, già giudicate compatibili con l'assetto costituzionale delle competenze (sentenze nn. 289 del 2019 e 150 del 2018), prevedeva un intervento ritenuto in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente in quanto sottraeva in via legislativa la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti agli strumenti di pianificazione contemplati dalla normativa statale. È stato poi reputato illegittimo anche il successivo comma 3 che consentiva il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata. Infatti, tale disposizione, nel realizzare un'ulteriore cristallizzazione della situazione esistente, operava una valutazione di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali che può valere solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, non essendo consentito alle regioni individuare tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale. Infine, illegittimo è stato ritenuto anche il comma 4 che attribuiva alla giunta regionale l'individuazione dei rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento era vietato presso le discariche per rifiuti inerti. La disposizione, "in virtù della stretta connessione con i commi 2 e 3",

consentiva "ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali nelle discariche per inerti (…), i cui criteri di ammissibilità sono tra l'altro previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e, quindi, non sono nella disponibilità delle regioni".

7.6.6. La (illegittima) differenziazione degli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi ("ecotassa") in ragione della loro provenienza regionale o extraregionale

La sentenza n. **82** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 120 cost., l'art. 10 della legge valdostana n. 8 del 2020 nella parte in cui sostituiva la tabella di cui all'allegato A della legge regionale n. 31 del 2007, innovando in particolare gli importi tariffari per il deposito in discarica dei 'Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in regione', per i quali il tributo viene stabilito in euro 10,00 per tonnellata, e dei 'Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori regione', relativamente ai quali viene fissato in euro 25,82 per tonnellata. La norma impugnata, che prevedeva una differenza di tassazione in base alla provenienza dei rifiuti, interveniva a disciplinare aspetti della cosiddetta "ecotassa", tributo proprio derivato istituito dalla legge n. 549 del 1995. Tale tributo è volto a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati) in quanto mira a favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia. La denunciata disposizione non ha superato il test di costituzionalità elaborato per vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti garantiti dal parametro indicato (sentenze nn. 107 del 2018 e 51 del 1991). In ordine alla legittimità del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, la giurisprudenza costituzionale è pervenuta a due diverse soluzioni a seconda della tipologia dei rifiuti. Da un lato, è stata affermata l'applicabilità del principio di autosufficienza ex art. 182, comma 3, cod. ambiente - che, identificando nel territorio regionale l'ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale - solo ai rifiuti urbani non pericolosi; dall'altro, si è precisato che il suddetto principio non può valere né per i rifiuti speciali pericolosi né per quelli speciali non pericolosi, "per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza". Alla luce di tali considerazioni, la corte ha ritenuto la disposizione censurata - che utilizzava la leva fiscale dell'ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori regione - in

ogni caso non riconducibile a una legittima attuazione dei ricordati principi di autosufficienza e prossimità. La norma "appare piuttosto dissimulare il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi. Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, cost., un dazio all'importazione, cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le regioni". Inoltre, la previsione, "determinando un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci, non è neppure riconducibile a un esercizio legittimo delle competenze regionali, perché queste non possono alterare in peius gli standard ambientali statali" (sentenze nn. 7 del 2019, 139 e 74 del 2017). Per escludere la rilevata discriminazione, sono state perciò dichiarata illegittime la voce di tabella concernente i 'Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in regione', limitatamente alle parole "prodotti in regione", e l'intera voce tabellare concernente i 'Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori regione', compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata.

7.7. Le province di Trento e Bolzano

7.7.1. La competenza residuale della provincia di Trento in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa (in virtù della clausola di "maggior favore")

La provincia autonoma di Trento è "titolare di una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" (art. 8, n. 1, dello statuto trentino) che "incontra, ai sensi dell'art. 4 dello statuto (…), il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica". Analogamente a quanto stabilito nei confronti di disposizioni equivalenti contenute negli statuti friulano (sentenza n. 273 del 2020) e valdostano (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018), "anche alla provincia autonoma di Trento spetta la più ampia competenza legislativa residuale nella materia 'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale' di cui all'art. 117, quarto comma, cost., in conseguenza dell'operare della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale" n. 3 del 2001, "in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita" dallo statuto speciale. Così la sentenza n. **42**.

7.7.2. La (illegittima) previsione della preferenza per l'assunzione del maso chiuso in favore del più anziano tra i chiamati alla successione nello stesso grado, anziché della persona più idonea alla conduzione (norme della provincia di Bolzano in tema di maggiorascato divenute incoerenti con l'evoluzione economico-sociale e legislativa)

La sentenza n. **15** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, cost., l'art. 18, secondo comma, del decreto del presidente della provincia di Bolzano n. 8 del 1962, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza per l'assunzione del maso chiuso spettasse al più anziano, anziché, sentiti i coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, alla persona che dimostrasse di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del fondo; e, in via consequenziale, l'art. 14, comma 1, lett. g), della legge provinciale n. 17 del 2001. La disciplina del maso chiuso del 1962, abrogata dalla legge del 2001, costituiva la normativa applicabile nel giudizio a quo, in quanto vigente al momento dell'apertura della successione. In linea con la sentenza n. 193 del 2017 (che ha dichiarato illegittima la prevalenza della linea maschile su quella femminile), la pronuncia ha ritenuto la regola della preferenza del più anziano non più coerente con l'attuale fisionomia dell'istituto, superando così la giurisprudenza più risalente (sentenza n. 40 del 1957). La tutela accordata al maso, finalizzata a garantire l'efficienza dell'azienda e la sua connessione con la compagine familiare, non giustifica "qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che siano funzionali alla conservazione dell'istituto, nelle sue essenziali finalità e specificità, e che non comportino la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" (sentenze nn. 193 del 2017, 173 del 2010, 340 del 1996, 40 e 5 del 1957). Alla luce del divieto costituzionale di arbitrarie discriminazioni, un criterio di automatica preferenza basato sull'età può risultare ragionevole solo se "coerente con le finalità proprie dell'istituto regolato, quale viene plasmato dall'evoluzione economico-sociale", che può "condurre ad una diversa valutazione di compatibilità delle sue regole con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire incompatibili con l'ordinamento". È stata così ritenuta superata, nell'attuale contesto, la presunzione di coerenza tra la regola del maggiorascato e le finalità del maso chiuso, basata sull'assunto che il chiamato più anziano, avendo vissuto a lungo accanto al titolare defunto, conoscerebbe meglio il sistema più efficace di conduzione del fondo e avrebbe un maggiore attaccamento. Alla luce delle regole di esperienza generalizzate (id quod plerumque accidit) che devono

supportare la ragionevolezza di una presunzione (sentenze nn. 185 e 48 del 2015), si è rilevata l'irragionevolezza della norma censurata, "comprovata dal carattere agevole con cui è dato formulare la normalità di accadimenti reali contrari alla generalizzazione" posta alla sua base. Infatti, rispetto alla mera anzianità anagrafica, le finalità del maso chiuso risultano meglio soddisfatte dagli indici costituiti dal tempo effettivo trascorso in azienda e dal contributo fornito alle relative attività. A ciò va aggiunto che l'utilizzo di moderne tecnologie nella produzione agricola e il contestuale esercizio di attività ad essa connesse rendono essenziale la preparazione tecnico-specialistica nella gestione, rendendo superata la trasmissione di competenze, peraltro ipotetica, da una generazione all'altra. Significativamente, lo sviluppo normativo successivo si è adeguato all'evoluzione economico-sociale: la legge provinciale n. 17 del 2001 ha infatti introdotto criteri preferenziali basati sull'effettivo attaccamento al fondo e sulla competenza professionale, mantenendo solo come criterio residuale la preferenza in base all'età, infine abolita del tutto nel 2010. Peraltro, l'irragionevolezza della presunzione di idoneità sottesa alla regola del maggiorascato non poteva essere esclusa nemmeno dal divieto di assunzione del maso per i chiamati non idonei o non qualificati a condurlo personalmente, o che non vi avessero risieduto. Al di fuori di tali ipotesi estreme, infatti, l'automatismo si sarebbe irrimediabilmente prodotto, con il rischio di non assegnare il fondo al soggetto più idoneo fra i coeredi, pregiudicando così non soltanto l'interesse della persona discriminata, ma le stesse finalità dell'istituto. La correlazione fra la regola del maggiorascato e l'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo "non è che il frutto di una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale" (sentenza n. 505 del 1988). "La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato hanno viceversa profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento". La lacuna determinata dalla dichiarazione di incostituzionalità è stata colmata ricorrendo al criterio di cui all'art. 14, comma 2, della legge provinciale n. 17 del 2001, per il quale la scelta tra i chiamati deve ricadere sulla persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale. Tale previsione è stata ritenuta perfettamente idonea ad inserirsi nel tessuto normativo in modo coerente con i principi costituzionali, con le peculiarità dell'istituto del maso chiuso e con i principi generali in materia di successione legittima e di divisione ereditaria. La rilevata illegittimità in via consequenziale dell'art. 14, comma 1, lett. g), della legge del 2001, di contenuto identico a quello della disposizione scrutinata, non ha comportato invece la necessità di un intervento sostitutivo, in quanto la sua

caducazione ha reso applicabile il già richiamato criterio di chiusura di cui al successivo comma 2.

7.7.3. La (illegittima) facoltà della provincia di promuovere, con riferimento ai test di ingresso universitari e nell'ambito dell'intesa con l'università di Trento, una riserva di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **42** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, cost., l'art. 15, comma 1, della legge della provincia autonoma di Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui, introducendo il comma 4-bis, lett. b), nell'art. 2 della legge provinciale n. 29 del 1993, prevedeva che, con riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari, la provincia, nell'ambito dell'intesa con l'università di Trento, può promuovere una riserva di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti in provincia, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti. La corte non ha ravvisato alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari. La disposizione impugnata, infatti, incideva oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario in quanto prefigurava in astratto un criterio di preferenza, incentrato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, in grado di determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito. La previsione del requisito della residenza come criterio di favore alle condizioni descritte "non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità".

7.7.4. La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **42** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. - dell'art. 10 della legge della provincia autonoma di Trento n. 12 del 2019 che proroga al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali (comma 1) e

degli enti strumentali della provincia (comma 2), già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020. La costante giurisprudenza costituzionale sulla disciplina dell'impiego pubblico regionale riconduce all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, rientrando i profili pubblicistico-organizzativi nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale della regione". Ciò vale anche per la provincia di Trento alla quale spetta la più ampia competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale ex art. 117, quarto comma, cost., in conseguenza dell'operare della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita dallo statuto. Alla luce di tali considerazioni, la corte non ha ravvisato alcuna lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost. in quanto le disposizioni impugnate, "nel momento in cui disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali e, quindi, intervengono nella materia dell'accesso al pubblico impiego regionale, costituiscono esercizio della competenza legislativa provinciale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 126 del 2020)". È stata ritenuta priva di fondamento anche la censura di violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica racchiuso nell'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018, che fissava al 30 marzo 2020 il termine di utilizzo delle graduatorie concorsuali approvate nel 2011. Al riguardo la corte - dopo aver ribadito che le disposizioni volte a vincolare temporalmente l'utilizzo di graduatorie già approvate "costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica quando siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle regioni" - ha chiarito che tali principi, pur in linea generale applicabili alle autonomie speciali, "non operano in maniera analoga a quanto avviene per le regioni a statuto ordinario, perché esse dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell'accordo". Il limite temporale all'utilizzo delle graduatorie contenuto nel citato art. 1, comma 362-ter, è stato ritenuto inapplicabile alla provincia autonoma in quanto ad essa sono "opponibili vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica solo ove determinati nel rispetto del meccanismo dei saldi concordati e, quindi, nella forma di limiti generali alla funzione legislativa provinciale, laddove vincoli puntuali sarebbero opponibili solamente nelle peculiari forme previste dall'art. 79, comma 4, dello statuto" trentino: "il che, tuttavia, non è avvenuto nel caso di specie". Infine, la corte non ha ravvisato neppure la violazione

dell'art. 3 cost., ad opera dell'art. 10, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2019, nella parte in cui esclude dalla proroga delle graduatorie concorsuali il personale provinciale del ruolo sanitario, in quanto la disposizione "risulta sorretta da una ratio pienamente giustificabile, consistente nell'esigenza (…) che l'assunzione di personale del ruolo sanitario, per il quale è ancora più necessario non pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale" (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018), "non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall'espletamento della procedura concorsuale".

7.7.5. L'(illegittima) imposizione in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva (norme della provincia di Trento, concernenti anche attività amministrative, aspetti derogatori e misure sanzionatorie)

La sentenza n. **134** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 1 della legge della provincia autonoma di Trento n. 4 del 2020 che, allo scopo di favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, imponeva l'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio, demandando alla giunta provinciale l'individuazione dei comuni da esentare da tale obbligo, a motivo dell'elevata intensità turistica o dell'attrattività commerciale-turistica. La norma censurata contrastava con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 che - nello stabilire che le attività commerciali si svolgono senza limiti e prescrizioni relativi, tra l'altro, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva - introduce una misura di liberalizzazione ritenuta "coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e proporzionata allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale". Anche se la disciplina degli orari degli esercizi commerciali è riconducibile alla competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio, è riconosciuta al legislatore statale la possibilità di intervenire sulla predetta disciplina, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, la quale, data la natura trasversale e finalistica, "è in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni", fungendo da limite alle disciplina che le stesse adottano. Né la competenza legislativa primaria delle autonomie speciali può ostacolare l'esercizio della suddetta competenza statale, mediante disposizioni che attenuino il divieto, di cui all'art. 31 citato, di imporre limitazioni orarie o chiusure agli esercizi commerciali. Per "evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento" degli enti ad

autonomia speciale, anche i legislatori territoriali sono tenuti ad osservare, nell'esercizio di qualsiasi competenza ad essi attribuita, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, non potendo, pertanto, derogare alle norme di liberalizzazione in materia di orario degli esercizi commerciali introdotte dal legislatore statale. Invero, la norma impugnata "ha inteso corrispondere (…) a esigenze, pur apprezzabili", di un intervento volto a "mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti", che sono "riscontrabili tuttavia in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività" e non solo nel territorio provinciale. Pertanto "solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza, in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali". La dichiarazione di illegittimità del comma 1 ha coinvolto anche le previsioni dei commi successivi, che "costituiscono specifiche declinazioni e attuazioni funzionali dell'obbligo disposto in via generale di osservare la chiusura domenicale e festiva", colpendo "anche la disposizione tesa ad individuare i comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che, in questi, del pari agli altri comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni".

7.7.6. L'(illegittimo) esonero degli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle prescritte autorizzazioni per l'installazione di plateatici e altre strutture leggere fino al 31 dicembre 2021 e la (illegittima) sostituzione, per talune tipologie di installazioni, del procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione (norme della provincia di Trento di contrasto alla pandemia da COVID-19)

La sentenza n. **262** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., i commi 1 (limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9), 6 e 9 dell'art. 43 della legge della provincia autonoma di Trento n. 3 del 2020 che semplificavano i procedimenti per l'installazione di plateatici e altre strutture leggere, esentando sino al 31 dicembre 2021 gli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle autorizzazioni previste dal d.lgs. n. 42 del 2004 ovvero sostituendo, per talune tipologie di installazioni, il procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione, in contrasto con l'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020. Il termine del 31 ottobre 2020 introdotto dalla disposizione statale (la cui successiva estensione al 31 dicembre 2021 non vale a sanare l'illegittimità della normativa provinciale

in relazione al quadro vigente all'epoca della sua adozione) "risulta funzionale ad una significativa, ma del tutto eccezionale (in quanto limitata al periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19), misura di semplificazione volta ad esentare dalle autorizzazioni, altrimenti richieste ai sensi degli artt. 21 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, connesse alle attività di pubblico esercizio per la somministrazione di alimenti e di bevande". La disciplina statale intende "assicurare, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, il contemperamento dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello attinente alla ripresa delle attività economiche, nel rispetto delle doverose misure di distanziamento interpersonale per il contenimento della pandemia, derogando, per un periodo predeterminato (…), ai vincoli imposti a tutela del patrimonio culturale". Le denunciate disposizioni provinciali prevedevano, dal canto loro, rispetto alla normativa statale invocata come parametro interposto, un diverso termine (il 31 dicembre 2021 invece che il 31 ottobre 2020) entro il quale gli esercizi pubblici erano esonerati dalle prescritte autorizzazioni, "ai fini dell'installazione di basamenti o pedane non cementizie semplicemente in appoggio, di delimitazioni perimetrali costituite da elementi a verde con carattere ornamentale nonché per la collocazione di sedie, tavolini e ombrelloni" (art. 43, commi 1 e 6). Il censurato comma 9 delineava poi, con una deroga ancor più significativa, un controllo successivo a campione, sostitutivo del procedimento autorizzatorio, previa emanazione di apposite linee guida demandate alla provincia d'intesa con il consiglio delle autonomie locali. Le disposizioni impugnate si ingerivano così in un ambito di competenza riservato esclusivamente allo stato, venendo in rilievo parametri interposti espressivi di norme di grande riforma economico-sociale. Infatti, dall'art. 21 cod. beni culturali è enucleabile il principio secondo cui "ogni intervento su beni culturali deve essere autorizzato, in quanto qualunque tipologia di manufatto è potenzialmente suscettibile di incidere sul significato e la portata culturale del bene interessato". Sotto questo profilo, le norme impugnate prefiguravano "un meccanismo di semplificazione della gestione dei beni culturali, connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, significativamente difforme, non solo sotto il profilo dell'estensione temporale delle deroghe, da quello statale". La provincia, estendendo il termine fissato dal citato art. 181, comma 3, e regolamentando autonomamente la materia, ha, dunque, violato una norma fondamentale di grande riforma economico-sociale della legislazione statale, eccedendo il limite posto in materia di

tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare dall'art. 8, n. 3, dello statuto.

8.3. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

8.3.1. Le relazioni finanziarie tra stato e autonomie speciali

8.3.1.1. La limitazione alle sole amministrazioni non territoriali della normativa statale di revisione e semplificazione in materia di misure di contenimento della spesa

La sentenza n. **70** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019, impugnato dalla provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, 8, 16 e 79, comma 4, dello statuto regionale, nella parte in cui prevede che, a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi alcune puntuali disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi. La relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2020 precisa che le disposizioni del predetto art. 1, commi da 590 a 602, si inseriscono nel quadro di revisione e di semplificazione della normativa emanata in materia di misure di contenimento della spesa pubblica, da cui restano escluse le amministrazioni territoriali. Se, da un lato, il comma 590 dispone la cessazione dell'applicazione di numerose misure in materia di contenimento e di riduzione della spesa, dall'altro, i commi da 591 a 600 dettano una nuova disciplina, caratterizzata dalla previsione di un tetto unico per la macrocategoria "spese per l'acquisto di beni e servizi", di un unico versamento al bilancio dello stato della pluralità dei versamenti prima dovuti e di una semplificazione dei meccanismi di verifica e di asseverazione dell'attuazione della nuova disciplina da parte degli organi amministrativi e di controllo degli enti. Pertanto, l'intervento del legislatore statale si presenta come diretto alle sole amministrazioni non territoriali, come indicato espressamente dal comma 602. Inoltre, quest'ultimo fa salvo anche quanto disposto dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019 per gli stessi enti territoriali e relativi organismi ed enti strumentali, in ordine alla cessazione dell'applicazione di una serie di misure di contenimento e di riduzione della spesa. L'espressione "fatto salvo" con cui si apre il comma 602 non può essere interpretata nel senso di determinare il ripristino di vincoli cessati in forza del citato art. 57, comma 2, con

conseguente impossibilità di ricavare dai commi 602 e 590, primo periodo, un precetto lesivo per gli enti territoriali.

8.3.2. Le entrate

8.3.2.1. L'autonomia impositiva regionale in materia di tributi ambientali e la funzione di deterrenza dell'art. 120, primo comma, cost.

La sentenza n. **82** ha rammentato che l'art. 120, primo comma, cost. è stato introdotto "quale deterrente all'insorgere di un uso improprio dell'autonomia impositiva regionale". Infatti, nella formulazione originariamente proposta, "il divieto di istituire dazi di importazione, di esportazione o di transito veniva stabilito subito dopo un primo comma che riconosceva l'autonomia finanziaria delle regioni, in modo da chiarire (…) che non potesse essere mai adottato da parte di queste alcun provvedimento, né di natura fiscale né di qualsiasi altra natura, che possa creare ostacoli alla libera circolazione dei beni fra una regione e l'altra. Il suddetto divieto quindi presuppone logicamente (risultando altrimenti del tutto superfluo) il riconoscimento dell'autonomia impositiva delle regioni, alle quali (…) non sono precluse né la possibilità di intervenire negli spazi di manovra ad esse consentiti dai tributi erariali ambientali, né quella di istituire, nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio (produzione di rifiuti, impatti da flussi turistici, emissioni degli impianti di riscaldamento, eccetera). Si tratta di una prospettiva che - radicata nella doverosità, sul piano costituzionale, di una diffusa tutela dell'ambiente quale bene comune - è stata consapevolmente accolta dal legislatore ordinario". L'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 ha inserito un tributo ambientale in senso stretto (l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili) tra quelli ceduti alle regioni e ha configurato come parzialmente ceduto un tributo ambientale solo in senso funzionale quale è la tassa automobilistica. L'art. 2, comma 2, lett. q), n. 1, della legge n. 42 del 2009 ha previsto, "in via generale e residuale, che la legge regionale possa istituire tributi propri autonomi con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello stato; tra questi, come è ormai tipico di altri ordinamenti regionali europei, possono appunto rientrare anche quelli funzionali alla tutela (tassandone il consumo) dei beni comuni di carattere ambientale. Attraverso queste forme impositive si può certo sviluppare, sul territorio nazionale, una differenziazione fisiologicamente connessa al perimetro operativo dell'autonomia impositiva regionale (sentenza n. 2 del 2006); quest'ultima non può, però, mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale. Si tratterebbe, infatti, proprio di

quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120". L'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale "consistente nel differenziare l'entità del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale merce (o prodotto) a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti non è sufficiente di per sé a garantire la legittimità costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto da smaltire. Ciò neppure se l'entità del tributo speciale sia stata fissata (…) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla regione dalla normativa statale".

8.3.2.2. L'"ecotassa" quale tributo proprio derivato

Il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, meglio noto come "ecotassa", rappresenta un "tributo proprio derivato istituito dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995. Si tratta di un tributo ambientale che mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati): il prelievo, infatti, è istituito al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia". Così la sentenza n. **82**.

8.3.2.3. La tassa automobilistica

i) La qualificazione come tributo proprio in senso stretto nelle province di Trento e Bolzano

La sentenza n. **107** ha rammentato che nelle province autonome di Trento e di Bolzano "la tassa automobilistica si connota come tributo proprio in senso stretto, per effetto della (…) modifica statutaria del 2009, modifica che non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione (…) al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello stato), negandone con ciò il carattere statale (sentenza n. 118 del 2017)". Invero, l'aggettivo "proprio", nel sistema tracciato dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle regioni ordinarie, "connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla regione; tuttavia è l'evoluzione del tributo nella provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica". Di conseguenza, "l'attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell'art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011)".

ii) L'inapplicabilità alle province di Trento e di Bolzano (affermata con sentenza di accoglimento) delle previsioni concernenti la riserva all'erario, per gli anni 2020-2022, del maggior gettito stabilito in relazione alla classe di inquinamento di veicoli e motocicli e l'attribuzione, per gli anni 2023-2033, dell'intero gettito alle autonomie territoriali, unitamente a un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse

La sentenza n. **107** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 73, comma 1, dello statuto trentino, l'art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del d.l. n. 162 del 2019, nella parte in cui - prevedendo, per le annualità 2020-2022, la riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'incremento della tassa sul possesso degli autoveicoli e dei motocicli e, per le annualità 2023-2033, l'attribuzione dell'intero gettito della tassa alle regioni e alle province autonome, unitamente a un vincolo di destinazione su tali risorse - si applicavano alle province di Trento e Bolzano. Le disposizioni, che disciplinano "le compensazioni finanziarie relative all'ammontare di gettito riservato all'erario in seguito all'introduzione di un regime fiscale volto ad agevolare la rottamazione dei veicoli inquinanti e a ricalibrare il tributo in relazione alla classe di inquinamento", non sono riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia ambientale, tenuto conto della finalità di regolazione finanziaria del gettito della tassa. Dai lavori preparatori emerge che la ratio delle norme impugnate è di dare attuazione alla sentenza n. 122 del 2019 con cui si è affermato che "il vincolo erariale sul gettito (…) non sembra più compatibile con l'attribuzione alle regioni della titolarità della tassa". Nelle province autonome, dal 1° gennaio 2010, "la tassa automobilistica si connota come tributo proprio in senso stretto", per effetto della modifica dell'art. 73 dello statuto, intesa a "superare l'assetto fino ad allora vigente, di partecipazione al gettito di un tributo erariale". Atteso che "l'attribuzione della natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale (…) opera quale parametro di legittimità costituzionale", il collegio ha osservato che "lo stato non ha competenza a dettare alcuna disposizione che (…) disciplini" il predetto tributo "nemmeno in senso apparentemente favorevole alla provincia". Ne discende l'inapplicabilità alle province autonome del censurato comma 14-quater, per effetto del quale, per le annualità 2023-2033, a seguito dell'esclusione di compensazioni finanziarie, l'intero gettito della tassa resterà al bilancio delle regioni. Poiché la destinazione del gettito della tassa automobilistica è "riservata interamente alla competenza e alla disponibilità esclusiva della provincia autonoma", neppure i commi 14-quinquies - che, per le annualità 2020-2022, "protrae (…) la riserva erariale sulla quota di gettito" - e 14-sexies - che impone per le annualità 2023-2033 un vincolo di destinazione al maggior gettito - risultano applicabili alle

province autonome. L'inapplicabilità de qua è riferibile anche al censurato comma 14-septies che estende le descritte misure alla tassa automobilistica provinciale per il possesso dei motocicli.

Parte II, capitolo III, sezione II

6. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

6.1. La normativa di attuazione statutaria

6.1.1. Il ruolo interpretativo e integrativo delle espressioni statutarie e la prevalenza sugli atti legislativi ordinari

"Le norme di attuazione possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari" (sentenza n. 51 del 2006). Così la sentenza n. **24.**

6.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001

6.2.1. L'obiettivo di evitare un divario tra regioni ordinarie e autonomie speciali

Ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, "l'art. 117 cost. non è applicabile alle regioni a statuto speciale e alle province autonome se non per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, e questo sino all'adeguamento degli statuti speciali al nuovo art. 117 cost. Con l'art. 10, infatti, la legge cost. n. 3 del 2001, in attesa di una revisione degli statuti speciali, ha perseguito l'obbiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle regioni ordinarie, attuato dalla riforma del titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia (sentenza n. 370 del 2006)". Così la sentenza n. **23**.

6.2.2. La necessità di una valutazione comparativa del complessivo regime statutario e costituzionale di una data materia

La sentenza n. **112** ha rammentato che, in generale, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, "l'applicazione del titolo V alle regioni speciali si giustifica solo se il regime statutario complessivo di una certa materia risulta meno favorevole del regime della stessa materia nel titolo V (che comprende la possibile interferenza delle cosiddette materie trasversali e, in relazione alle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, meno favorevole per le regioni speciali rispetto al principio del parallelismo sancito nei loro statuti)". Pertanto, "l'invocazione del titolo V in relazione ad una legge di una regione

speciale presuppone una valutazione comparativa che attesti il suo carattere maggiormente favorevole (sentenza n. 119 del 2019)".

6.3. Le clausole di salvaguardia

6.3.1. La funzione di limite all'applicazione di una disciplina statale alle autonomie speciali

In presenza di clausole di salvaguardia, "i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione di disposizioni statali in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere le prime applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali (sentenza n. 122 del 2018). Conseguentemente, se l'applicazione di una disciplina statale agli enti ad autonomia differenziata dovesse risultare lesiva delle competenze di questi ultimi, in presenza di una clausola di salvaguardia dovrà in linea generale presumersi - nell'ottica di una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme di tale disciplina - che il legislatore statale abbia inteso escluderne l'applicabilità a tali enti; sicché l'eventuale questione di legittimità costituzionale di una siffatta disciplina per violazione delle competenze statutarie dovrebbe essere dichiarata non fondata 'nei sensi di cui in motivazione'. D'altra parte, (...) non può ritenersi che la presenza in una legge di una clausola generale di salvaguardia faccia sì che debbano considerarsi applicabili agli enti ad autonomia differenziata soltanto le singole disposizioni che indicano espressamente tra i propri destinatari anche questi ultimi" (sentenze nn. 103 e 94 del 2018, 231 e 154 del 2017, 40 del 2016). "Laddove infatti, pur in presenza di una clausola generale di salvaguardia, una singola disposizione costituisca l'esercizio di una competenza esclusiva prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale, è del tutto logico presumere che il legislatore statale abbia inteso vincolare anche questi ultimi, a prescindere da un'espressa previsione in tal senso". Così la sentenza n. **46.**

La sentenza n. **153** si è soffermata sui presupposti e sugli effetti delle clausole di salvaguardia, talvolta contenute in leggi statali, con le quali "il legislatore intende preservare gli enti ad autonomia speciale dalla necessità di dare applicazione a talune delle disposizioni in esse contenute, nel caso in cui queste intervengano in ambiti riservati all'autonomia statutaria di tali enti. (...) Ferma restando la necessità di apprezzarne di volta in volta il contenuto e la portata, è costante l'orientamento (...) per cui tali clausole non possono essere qualificate come mere formule di stile, prive di significato normativo, perché ad esse deve essere, di volta in volta, riconosciuta la precisa funzione di rendere

applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali" (sentenze nn. 94 del 2018, 191 del 2017, 273 del 2015, 241 del 2012). In generale, "esse rivestono pertanto la funzione di limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implicano che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione" (sentenze nn. 46 del 2022, 107 del 2021, 191 del 2017).

6.3.2. La necessità di una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni statali

La sentenza n. **46** ha precisato che la presenza di una clausola di salvaguardia "impone una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate, senza che ciò implichi l'inammissibilità delle censure contro di esse formulate" (sentenze nn. 125 del 2017 e 40 del 2016).

La sentenza n. **153** ha puntualizzato che la presenza delle clausole di salvaguardia nella legislazione statale "non consente di ritenere per ciò solo inapplicabili, nel territorio degli enti ad autonomia speciale, le disposizioni cui accedono, poiché esse impongono una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate" (sentenze nn. 46 del 2022, 107 del 2021, 231 del 2017). In particolare, "la sola presenza di una clausola di salvaguardia non determina, di per sé, l'inapplicabilità alle autonomie speciali delle disposizioni di legge statale cui essa rimanda, allorché gli ambiti investiti da tali disposizioni siano ascrivibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello stato prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale (sentenza n. 46 del 2022) o rispetto alle quali la regione resistente non può opporre (...) alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria (sentenza n. 37 del 2021). Lo stesso è, inoltre, a dirsi nel caso in cui specifiche disposizioni di legge statale, malgrado le predette clausole, facciano comunque espresso riferimento ad uno o più enti ad autonomia speciale, ovvero al complesso di essi" (sentenze nn. 107 del 2021, 103 e 94 del 2018, 151 del 2017, 40 del 2016), con la conseguenza che "l'operatività di tali clausole deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale" (sentenze nn. 231 del 2017 e 40 del 2016).

6.4. La regione Friuli-Venezia Giulia

6.4.1. La competenza concorrente in materia di energia attribuita in forza della clausola di maggior favore (il limite dei principi fondamentali dettati dallo stato)

La sentenza n. **216** ha richiamato la sentenza n. 148 del 2019 ove si è chiarito che, "in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa e che opera, pertanto, la clausola di equiparazione" ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, finalizzata "a evitare che le autonomie differenziate possano trovarsi, a seguito della riforma del titolo V e sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, in una posizione di minore autonomia" rispetto alle regioni ordinarie. Pertanto, il legislatore friulano è "parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale". Infatti, il d.lgs. di attuazione statutaria n. 110 del 2002, "lungi dallo stabilire un regime proprio e speciale della regione in materia di energia (...), ha la funzione, già riconosciuta dalla sentenza n. 148 del 2019, di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla regione autonoma è soggetta al regime complessivo del titolo V (sentenza n. 119 del 2019), che comprende, per le materie di cui all'art. 117, comma terzo, cost., l'obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo stato; principi che nella materia all'esame sono dettati (...) dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste".

6.4.2. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

6.4.2.1. L'estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, impugnato dalla regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 4 dello statuto speciale e 117, commi terzo e quarto, cost. nonché al principio di leale collaborazione, in quanto estende la proroga generalizzata dei rapporti concessori in essere fino alla fine del 2033 alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle per la gestione delle strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo. Anche se "la disciplina

concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali", le disposizioni che prevedono proroghe ex lege o rinnovi automatici dei rapporti concessori, incidendo sulla durata degli stessi, riguardano in via prevalente la competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza, che "si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce". Il carattere esclusivo della menzionata competenza "consente al legislatore statale di intervenire sia con riguardo alle concessioni di beni di titolarità dello stato, sia a quelle di beni demaniali di cui siano titolari altri enti territoriali" per regolarne la durata, escludendo l'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020. Sempre in ragione del carattere esclusivo della competenza esercitata, non essendo ipotizzabile l'"attrazione in sussidiarietà" di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 250 del 2015), si è esclusa la violazione del principio di leale collaborazione.

6.4.2.2. La determinazione dei canoni

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 2, 3, 4 e 5, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119, cost. nonché al principio di leale collaborazione. Le disposizioni impugnate "modificano i criteri per la determinazione dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto", dichiarandoli applicabili ai rapporti concessori in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso su quelle da versare a tale titolo a partire dal 2021. Siccome la competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni concessori dipende dalla titolarità del bene e non dalla titolarità delle funzioni relative all'utilizzazione del bene, le disposizioni censurate non ledono alcuna competenza regionale, nella parte in cui si applicano alle concessioni di beni demaniali statali. Inoltre, in assenza di una specifica dimostrazione della ricorrente, esse non risultano lesive dell'equilibrio del bilancio regionale né dell'autonomia finanziaria della regione. Premessa l'esclusione di un legittimo affidamento in capo alle regioni sulla percezione di importi la cui determinazione spetta allo stato, le norme impugnate non hanno efficacia retroattiva in quanto non comportano "un dovere a carico dell'amministrazione regionale di restituire canoni già percepiti, bensì (...) la compensazione dei maggiori importi versati in passato con quelli da versare", operando, pertanto, solo pro futuro. Infine, non essendo configurabile, in mancanza di una

competenza legislativa primaria della regione in materia di determinazione dei canoni sul demanio statale, un'ipotesi di "attrazione in sussidiarietà" di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 250 del 2015), le norme censurate non ledono il principio di leale collaborazione. Quanto ai beni regionali, atteso che "il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni (...) e conseguentemente i relativi processi di riscossione, spetta (...) all'ente che sia titolare dei beni medesimi e quindi alla stessa regione", in forza della clausola di salvaguardia ex art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020, le disposizioni impugnate "devono ritenersi in radice inapplicabili rispetto alle concessioni relative al demanio idrico e della laguna di Marano - Grado, trasferite alla regione dalle norme di attuazione dello statuto".

6.4.2.3. La definizione agevolata dei procedimenti, amministrativi e giudiziari, pendenti

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla regione Friuli -Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119 cost. nonché al principio di leale collaborazione. Le norme censurate dispongono la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, con versamento di un importo ridotto rispetto al dovuto. Nella parte in cui le norme in esame si riferiscono alla definizione agevolata dei procedimenti giurisdizionali, opera la competenza esclusiva dello stato in materia di giurisdizione e norme processuali, che "non viene meno per il solo fatto che il contenzioso concerna rapporti concessori disciplinati - almeno in parte - dalla legislazione regionale". Inoltre, in assenza di una specifica dimostrazione della ricorrente, non risultano lesi l'equilibrio del bilancio regionale e l'autonomia finanziaria della regione. Infine, non essendo configurabile un'ipotesi di "attrazione in sussidiarietà" di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente, in ragione della competenza esclusiva esercitata dal legislatore statale, le disposizioni in esame non violano il principio di leale collaborazione (sentenza n. 250 del 2015). Nella parte in cui le disposizioni censurate si riferiscono alla definizione dei procedimenti amministrativi pendenti, rileva la distinzione tra concessioni sul demanio a titolarità statale e concessioni sul demanio a titolarità regionale. Per le concessioni su beni statali, spetta allo stato, in quanto titolare dei beni, "dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede

amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni", anche quando i proventi siano parzialmente destinati alle regioni. Per le concessioni su beni a titolarità regionale, spettando alla regione la definizione di meccanismi transattivi da far valere nella competente sede amministrativa, opera la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020 e, pertanto, le disposizioni impugnate devono ritenersi inapplicabili.

6.4.2.4. La limitazione ai soli "diportisti" dell'aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei "marina resort"

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 10-bis, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119 cost. nonché al principio di leale collaborazione. La norma limita ai soli "diportisti" l'applicazione dell'aliquota agevolata IVA al 10% sugli importi dovuti per la sosta e il pernottamento nei "marina resort", ripristinando per la restante platea di turisti l'aliquota ordinaria del 22%. L'IVA è un tributo armonizzato a livello eurounitario la cui disciplina è di competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., essendo, a tal fine, ininfluente che le regioni siano destinatarie di una quota del relativo gettito. Inoltre, i paventati effetti della variazione dell'aliquota IVA in termini di minore attrattività turistica degli attracchi regionali e conseguenti minori introiti per la regione "appaiono meramente indiretti ed eventuali, come tali inidonei a concretare una violazione dei parametri finanziari costituzionali e statutari". La norma censurata, delimitando la platea dei beneficiari, non risulta affetta da irragionevolezza in relazione all'obiettivo perseguito di favorire attività imprenditoriali. Infine, non essendo configurabile un'ipotesi di "attrazione in sussidiarietà" di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 250 del 2015), in ragione del carattere esclusivo della competenza esercitata dal legislatore statale, la norma censurata non viola il principio di leale collaborazione.

6.4.3. La (illegittima) deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC

La sentenza n. **112** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), cost., l'art. 5 della legge friulana n. 25 del 2020 che prevedeva una deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC (art. 9 della legge n. 21 del 1992). La citata disposizione statale - volta a evitare il "commercio delle licenze", cioè

possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente-- può essere ricondotta (sentenza n. 56 del 2020) fra le misure legislative di promozione rientranti nella tutela della concorrenza in quanto dirette a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato"). Non è stata condivisa la tesi in base alla quale la norma impugnata avrebbe ampliato le possibilità di accesso al mercato rispetto alla disciplina statale, avendo, in realtà, un effetto pro-concorrenziale. Infatti, essa eliminava un limite al libero accesso al mercato del trasporto non di linea che però è posto dal legislatore statale proprio al fine di non vanificare il concorso pubblico, cioè lo strumento previsto per promuovere la concorrenza nell'accesso al mercato in questione (sentenza n. 283 del 2009). Infine, la deroga non è stata ritenuta giustificabile neppure in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19 in quanto, come chiarito proprio con riferimento a una norma provinciale limitativa della concorrenza, la peculiare contingenza determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che "la precarietà del contesto di emergenza abbia ampliato le competenze" regionali (sentenza n. 23 del 2022). Resta fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze nn. 38 e 16 del 2021).

6.4.4. La (illegittima) disciplina dei canoni delle concessioni dei beni del demanio marittimo statale (importo annuo minimo, esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, modalità di quantificazione relative ai "bilancioni")

La sentenza n. **112** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 11, comma 1, della legge friulana n. 25 del 2020, nella parte in cui disciplinava l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale, nonché del comma 2, che prevedeva un'ipotesi di esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, e del comma 3, nella parte in cui fissava un criterio di determinazione del canone stesso. La corte - dopo aver richiamato il quadro normativo sull'assetto del demanio marittimo e idrico in Friuli-Venezia Giulia - ha richiamato la sentenza n. 46 del 2022 che si è pronunciata sull'impugnazione, da parte della regione autonoma, della disciplina statale concernente la determinazione dei canoni demaniali. In tale occasione, nel dichiarare non fondate le relative questioni, è stata operata una distinzione a seconda della titolarità dei beni ed è stato chiarito che la

competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all'ente titolare del bene. Alla luce di tale principio, le impugnate disposizioni regionali sono state giudicate illegittime in quanto le relative previsioni erano dirette a comprendere anche il demanio marittimo statale. In particolare, il comma 1 stabiliva che, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. L'espressione "beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale" non può non comprendere, invero, anche il demanio marittimo statale, anch'esso di competenza regionale e comunale per quanto riguarda le funzioni amministrative. In ragione della ravvisata illegittimità costituzionale parziale, lo stesso comma 1 resta applicabile solo in relazione ai beni del demanio marittimo regionale. Parimenti illegittimo è risultato il comma 2 che escludeva la debenza del canone qualora il bene demaniale marittimo statale fosse concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. Riferendosi al solo demanio marittimo statale, e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, la disposizione interveniva in ambito riservato al legislatore statale. Infine, ai sensi del comma 3, il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilancioni (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. L'espressione "demanio marittimo" era tale da "comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale", non rilevando la mera circostanza di fatto secondo cui, attualmente, i "bilancioni" sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale e del demanio idrico, di proprietà regionale.

6.4.5. La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti

La sentenza n. **182** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68 e 69 cost., dell'art. 3 della legge friulana n. 2 del 2015 che prevede la riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti. In primo luogo, "le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in una disciplina lesiva del legittimo affidamento" in quanto motivate da una finalità di contenimento dei costi, a sua volta supportata da esigenze di sostenibilità del sistema dei vitalizi e di coordinamento interregionale, nonché da ragioni di equità a fronte di un trattamento

normativo vantaggioso. Inoltre, nella specie non sussistono i tratti distintivi della fattispecie tributaria in quanto "la scelta legislativa di incidere pro futuro sull'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti (...) non si atteggia come prelievo a loro carico, in ragione dell'indice di capacità contributiva espresso da tale trattamento, onde chiamarli a sovvenire più intensamente le pubbliche spese, bensì quale misura di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema, così da sottrarla alla logica che permea l'imposizione tributaria" (sentenze nn. 263 del 2020 e 240 del 2019). Infine, la riduzione del vitalizio non ha pregiudicato la ratio a esso sottesa di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia d'indipendenza. Al riguardo, la corte - in linea con quanto affermato nella sentenza n. 136 del 2022 in relazione ad analoghe misure di riduzione dei vitalizi spettanti ai consiglieri della regione Trentino-Sudtirolo - ha ribadito la posizione costituzionale del tutto peculiare riconosciuta al parlamento nazionale rispetto ai consigli regionali. Inoltre, anche se "in un regime democratico (...) il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse" - la compiuta disciplina "rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, terzo comma, della costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore". Nel caso in esame, tale discrezionalità non è stata esercitata in maniera manifestamente irragionevole o arbitraria, sia per la ratio dell'intervento (riduzione dei costi), sia perché colpisce solo i trattamenti di importo più elevato, sia perché è ammessa la cumulabilità del vitalizio con il trattamento pensionistico altrimenti maturato.

6.4.6. La (illegittima) possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale

La sentenza n. **199** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 120 cost., l'art. 77, comma 3-quater.1, della legge friulana n. 18 del 2005 (introdotto dall'art. 73 della legge regionale n. 6 del 2021), che prevedeva la possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale. La corte - pur ravvisando la finalità della disposizione impugnata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della regione e, dall'altro, nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la stessa è teatro negli ultimi anni - ha ribadito che "è

irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali (sentenza n. 281 del 2020)". Il radicamento nel territorio nel passato non solo "non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale" (sentenze nn. 281 e 44 del 2020), ma risulta essere un criterio irragionevole che "limita la mobilità di chi non risiede nella regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori". Del resto, se la finalità è agevolare chi ha dato un maggiore contributo al progresso della comunità regionale, "non può trascurarsi che chi si sposta da altra regione presumibilmente ha, dal canto suo, contribuito al welfare di quest'ultima". L'introduzione di requisiti legati al pregresso radicamento territoriale (basati sulla residenza o sul domicilio fiscale) "finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo, e quindi anche di fatto, la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell'art. 120, primo comma, cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma" (sentenza n. 107 del 2018). "Né rileva in senso contrario il fatto che l'impugnato comma 3-quater.1 preveda solo la possibilità che, con regolamento attuativo, si proceda alla modulazione dell'entità, in quanto è la possibilità in sé prevista dalla legge - a prescindere, quindi, dal concreto atteggiarsi della sua attuazione nella sede regolamentare - a rappresentare un vulnus rispetto agli evocati parametri, tanto più alla luce di un criterio-guida dalla portata particolarmente generica".

6.5. La regione Sardegna

6.5.1. La potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica

6.5.1.1. I limiti statutari

L'art. 3, lett. f), dello statuto assegna alla regione Sardegna "la potestà legislativa primaria nella materia 'edilizia ed urbanistica'. Fra i limiti generali che tale potestà incontra si annovera il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella specifica materia". A tali norme devono essere anzitutto ricondotte le previsioni del d.p.r. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia); inoltre, la regione "incontra anche il significativo limite della tutela ambientale, garantita dalla normativa statale e realizzata con la redazione dei piani paesaggistici". Così la sentenza n. **24**.

6.5.1.2. L'ammissibilità di interventi nell'ambito della tutela paesaggistica (la redazione e l'approvazione dei piani paesistici nel rispetto dell'obbligo di pianificazione congiunta)

La sentenza n. **248** ha precisato che "la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali" (sentenze nn. 178 del 2018 e 51 del 2006); "è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica", secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione statutaria e nel rispetto dei limiti indicati dall'art. 3 dello statuto, cioè in armonia con la costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché in accordo con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica. "Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all'art. 143 cod. beni culturali". La Sardegna ha disciplinato i piani paesistici con le leggi regionali nn. 45 del 1989 e 8 del 2004. Nel 2006 la giunta ha approvato il piano paesaggistico regionale relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto presidenziale. A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008, "gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici; tale obbligo di pianificazione congiunta (...) interessa anche la regione autonoma Sardegna (sentenza n. 308 del 2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora in fieri e si deve concludere nel rispetto delle previsioni degli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, in linea con le intese già intercorse in questi anni tra le parti (sentenza n. 257 del 2021)".

6.5.1.3. L'esorbitanza di ogni deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico

"La deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico travalica i limiti della potestà legislativa che l'art. 3, lettera f), della fonte statutaria, così come attuato dall'art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975, attribuisce (...) alla regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica e con riguardo ai soli profili di tutela paesistico-ambientale che a tale materia siano indissolubilmente legati. Da questo ambito esorbita una qualunque deroga dello standard di tutela del paesaggio. Una siffatta deroga è disarmonica anche rispetto a quel percorso di leale collaborazione che la regione autonoma Sardegna e lo stato hanno intrapreso nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, mediante un confronto costante, scandito anche dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa e di successivi disciplinari attuativi, in armonia con

quanto è previsto dalla legislazione statale. È dunque precluso al legislatore regionale derogare alle prescrizioni del piano paesaggistico, senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo stato". Così la sentenza n. **24**.

6.5.1.4. Il trasferimento delle funzioni amministrative (la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici)

La sentenza n. **24** ha rammentato che, in attuazione della normativa statutaria, l'art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975 trasferisce alla regione Sardegna "le funzioni amministrative in tema di edilizia ed urbanistica, in base al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative di cui all'art. 6 dello statuto". Nell'ambito del trasferimento - di funzioni "che attengono all'urbanistica, ma possono incidere anche sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale" - è espressamente ricompresa "la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici" ex art. 5 della legge n. 1497 del 1939. "Nell'assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che ha sostituito quest'ultima legge, tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici" (sentenza n. 257 del 2021), fermo restando "il vincolo per la regione al rispetto del principio di copianificazione", nelle ipotesi contemplate dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

6.5.2. Il complesso e incompiuto percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale

La sentenza n. **24** ha richiamato il "complesso - e tuttora incompiuto - percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale", tratteggiato nei suoi snodi fondamentali nella sentenza n. 257 del 2021. Dopo l'approvazione nel 2006 del piano paesaggistico relativo alle zone costiere, il presidente della Sardegna e il ministro per i beni e le attività culturali, con il protocollo d'intesa del 19 febbraio 2007, si sono impegnati, per un verso, a completare la pianificazione paesaggistica nel rispetto delle disposizioni del codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno dalla stipula e, per l'altro, a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale. Nell'alveo del protocollo, "provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti", si pongono i disciplinari attuativi siglati dalla regione e dal ministero il 1° marzo 2013 e il 18 aprile 2018, che hanno dato impulso a una serrata interlocuzione. "Tali documenti, nel richiamare ex professo l'originario protocollo d'intesa e nel tracciare il percorso di una pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale, si prefiggono di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale (...) dell'ambito costiero e per

l'elaborazione del PPR dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale".

6.5.3. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio

6.5.3.1. La (illegittima) previsione della facoltà di completare edifici nelle zone agricole, previa richiesta entro il 31 dicembre 2023, anche qualora il titolo abilitativo sia decaduto e non sia più rinnovabile

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 2 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva, previa richiesta entro il 31 dicembre 2023, il completamento degli edifici all'interno delle zone agricole, anche quando il titolo edilizio fosse decaduto e non più rinnovabile, a seguito dell'entrata in vigore di disposizioni urbanistiche contrastanti. La norma impugnata derogava all'art. 15 del d.p.r. n. 380 del 2001 che prevede la decadenza dal titolo abilitativo edilizio nei casi in cui i lavori non siano iniziati o ultimati entro i termini stabiliti nel titolo stesso o qualora entrino in vigore, prima dell'inizio dei lavori, previsioni urbanistiche o edilizie contrastanti. Il citato art. 15, che costituisce norma di grande riforma economico-sociale, detta standard uniformi fondamentali ai fini di "un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra regioni con riguardo all'aspetto prioritario della durata e dell'efficacia dei titoli edilizi".

6.5.3.2. La (illegittima) computabilità dei volumi condonati ai fini del godimento delle premialità volumetriche

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 11, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva di includere nel computo del volume urbanistico utile ai fini del godimento della misura premiale dell'incremento volumetrico anche i volumi oggetto di condono edilizio. L'art. 5, comma 9, della legge n. 70 del 2011 ha affidato "alle regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree degradate", anche mediante interventi di demolizione e ricostruzione, con il riconoscimento di un volume aggiuntivo quale misura premiale. Il successivo comma 10 ha precisato che "tali interventi (...) non possono riferirsi a edifici abusivi, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria", senza alcun espresso riferimento, invece, a quelli oggetto di condono che, pertanto, non rientrano nella predetta esclusione. A sostegno di tale interpretazione restrittiva, la corte ha osservato che il divieto di concedere volumetrie premiali per gli immobili abusivi, "espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di

disconoscere vantaggi in caso di abuso", ha carattere generale. Esso, inoltre, configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincolante per la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

6.5.3.3. La (illegittima) ulteriore proroga di alcuni termini della legislazione regionale attuativa del piano casa e la (illegittima) normativa transitoria in tema di titoli abilitativi

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 17 della legge sarda n. 1 del 2021 il quale prorogava i termini di alcune disposizioni regionali attuative del piano casa che derogavano alla pianificazione urbanistica, consentendo così "reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio". La reiterazione "delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio", presentava un "innegabile rilievo" (sentenza n. 170 del 2021), in ragione non solo del danno arrecato al territorio, primariamente nella sua componente ambientale e paesaggistica (sentenza n. 219 del 2021), ma anche della compromissione dell'esito del pendente procedimento di pianificazione paesaggistica. La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, il successivo art. 18, recante una norma transitoria in tema di titoli abilitativi edilizi, che, facendo salve le richieste presentate al 31 dicembre 2020 in base alla legge regionale n. 8 del 2015, consentiva ai richiedenti di usufruire delle più favorevoli previsioni della legge regionale n. 1 del 2021, presentando esclusivamente le integrazioni o le modifiche alla documentazione già esibita. Permettendo l'applicazione ai procedimenti in corso della disciplina derogatoria sugli incrementi volumetrici, la norma incideva sul correlato regime di titoli abilitativi con effetti ex tunc, compromettendo la pianificazione paesaggistica.

6.5.3.4. La (illegittima) disciplina delle tolleranze edilizie

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 19 della legge sarda n. 1 del 2021 che introduceva la disciplina delle tolleranze edilizie. La disposizione contrastava con l'art. 34-bis del d.p.r. n. 380 del 2001, in quanto qualificava come tolleranza lo scostamento delle misure effettive rispetto a quelle progettuali sancite dal titolo abilitativo (riferite ad altezza, distacchi, cubature e superficie coperta di una costruzione) contenuto nel limite del 5%, laddove l'art. 34-bis citato fissa il limite del 2%. Inoltre, recava una disciplina generale delle tolleranze edilizie destinata ad applicarsi anche agli immobili vincolati, laddove, per essi, la menzionata disposizione statale

stabilisce limiti più rigorosi, considerando "in ogni caso rilevanti le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità". Le prescrizioni statali sulle tolleranze costruttive "definiscono il profilo di capitale importanza delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale e che investe norme fondamentali di riforma economico-sociale".

6.5.3.5. La (illegittima) previsione del conseguimento del permesso di costruire o dell'autorizzazione all'accertamento di conformità qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 21 della legge sarda n. 1 del 2021 ove si disponeva che, fatti salvi gli effetti penali, il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità si potevano ottenere se gli interventi fossero risultati conformi alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda. La norma derogava al principio della doppia conformità ex art. 36 del d.p.r. n. 380 del 2001 che, ai fini della concessione della sanatoria, richiede "la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione, sia a quella vigente al momento di presentazione della domanda" e costituisce norma fondamentale di grande riforma economico-sociale.

6.5.3.6. La (illegittima) prevalenza delle norme regionali sulle prescrizioni del piano paesaggistico

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 30, comma 2, della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui stabiliva la prevalenza delle prescrizioni della stessa legge regionale, dichiarate cogenti e di immediata applicazione, su quelle del piano paesaggistico regionale. Sancendo con valenza generale e assoluta tale prevalenza, la norma riconosceva alle previsioni della legge regionale n. 1 del 2021 la facoltà di derogare al piano paesaggistico regionale, senza limiti di sorta, investendo "il nucleo essenziale della tutela del paesaggio" e apprestando "una regolamentazione lesiva del valore primario tutelato dall'art. 9 cost.".

6.5.3.7. La (illegittima) previsione della costruzione delle scuderie della Sartiglia di Oristano nelle aree agricole, in deroga anche alla pianificazione paesaggistica

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 3 della legge sarda n. 1 del 2021 nella parte in

cui introduceva l'art. 26-ter, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015 che prevedeva l'edificazione in area agricola delle scuderie della Sartiglia di Oristano, in deroga alle previsioni della pianificazione paesaggistica sui nuclei e sulle case sparsi nell'agro. La norma si discostava sotto molteplici profili dalle prescrizioni del piano paesaggistico recepite nelle norme tecniche di attuazione, con particolare riguardo alla dimensione minima del lotto agricolo ai fini dell'edificazione e alla mancanza di una necessaria connessione tra l'edificazione della struttura e la conduzione agricola del fondo sul quale doveva sorgere. Inoltre, "allo scopo di superare la cogenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e l'obbligo dei comuni di recepirle negli strumenti urbanistici", essa prevedeva "la realizzazione delle nuove strutture secondo una apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico comunale".

6.5.3.8. La previsione di nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie nelle zone urbanistiche omogenee A

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, nelle zone urbanistiche omogenee A. La norma non contrasta con la disciplina paesaggistica in quanto, nell'apportare modifiche al comma 1 dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015, lascia invariato il rinvio ivi previsto all'art. 30, comma 2, della medesima legge, ove, inequivocabilmente, si prevede che "gli incrementi volumetrici possano essere realizzati soltanto negli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico (...), previa approvazione di un piano particolareggiato adeguato al PPR".

6.5.3.9. La (illegittima) previsione di nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nella fascia costiera, con specifico riguardo alle zone urbanistiche B, C, E, F e G

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 5, comma 1, lett. b) e i), della legge sarda n. 1 del 2021, quanto alla lettera b), nella parte in cui consentiva nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-recettive, sanitarie e socio-sanitarie,

anche mediante realizzazione di corpi di fabbrica separati, nelle zone urbanistiche B, C, F e G della fascia costiera, e, quanto alla lett. i), nella parte in cui, introducendo il comma 7-quater dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015, permetteva i medesimi interventi nella zona urbanistica E della fascia costiera. Consentendo la realizzazione di corpi di fabbrica separati nella fascia costiera, le disposizioni violavano le "prescrizioni del piano paesaggistico che vieta interventi di trasformazione delle aree inedificate", salve le eccezioni tassativamente elencate e recepite nelle norme tecniche di attuazione.

6.5.3.10. L'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica per la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. i), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) e s), cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui introduce il comma 7-bis dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015 che consente la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche. La norma "non dispensa chi realizzi le coperture dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica, quando ciò sia necessario in base alla legislazione statale", come emerge dall'interpretazione sistematica della disciplina regionale e dall'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 che, "nel dettare le disposizioni comuni agli interventi, allude all'ipotesi in cui sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica".

6.5.3.11. L'assimilazione delle coperture per piscine alle opere di edilizia libera

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. i), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) e s), cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui introduce il comma 7-ter dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015 che assimila alle opere di edilizia libera le coperture delle piscine, sottraendole al regime dei titoli edilizi e alle prescrizioni del piano paesaggistico. La norma si riferisce alle opere di edilizia libera come definite dall'art. 15, comma 2, lett. e), della legge regionale n. 23 del 1985 che, conformemente all'art. 6, comma 1, lett. e-bis), del d.p.r. n. 380 del 2001, "annovera tra gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo edilizio (...) opere oggettivamente precarie dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee tali da poter essere immediatamente rimosse alla cessazione della necessità" e, conseguentemente, consente di assimilare le coperture per piscine alle opere di edilizia

libera solo se possiedono le predette caratteristiche. Peraltro, "tali manufatti risultano intrinsecamente temporanei proprio perché funzionali a preservare le piscine in vista della ripresa dell'attività turistica".

6.5.3.12. L'(illegittima) estensione degli interventi di aumento volumetrico agli immobili di particolare pregio nei centri di prima e antica formazione

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 9, comma 1, lett. b), della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui abrogava l'art. 34, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 8 del 2015, così consentendo interventi di incremento volumetrico sugli immobili di particolare pregio nei centri di antica e prima formazione. Tali centri, "in quanto componenti dell'assetto storico-culturale della regione", sono oggetto di peculiare tutela nel piano paesaggistico regionale e l'art. 52, comma 10, delle norme tecniche di attuazione del piano, dettando prescrizioni da osservare nelle aree caratterizzate dagli insediamenti storici, vieta espressamente "gli interventi che comportino una modifica dei caratteri che connotano la trama edilizia e viaria e dei manufatti anche isolati che costituiscano testimonianza storica e culturale". Il citato art. 34, comma 1, lett. h), nell'escludere gli interventi di aumento volumetrico nei menzionati centri, "si collocava nell'alveo delle previsioni del piano paesaggistico"; conseguentemente, la norma censurata, nell'abrogarlo, non era compatibile con le linee di indirizzo e le prescrizioni del piano, derogando "in peius allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica".

6.5.3.13. L'illegittimo trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del piano stralcio per l'assetto idrogeologico

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 13 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva il trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del piano stralcio per l'assetto idrogeologico. Allo scopo di "conseguire la riqualificazione dei contesti contraddistinti da un elevato o molto elevato rischio idrogeologico e di mettere in sicurezza il territorio", la norma promuoveva interventi di trasferimento, in zone situate al di fuori delle aree di rischio, non solo di "edifici esistenti legittimamente realizzati" in ambiti poi risultati di elevato rischio idrogeologico ma, soprattutto, di "edifici non ancora realizzati in ambiti a rischio idrogeologico". Essa conteneva una "deroga alle disposizioni regionali (...) formulata in termini indiscriminati idonei a comprendere anche prescrizioni poste a salvaguardia del paesaggio", come quelle contenute nelle norme di attuazione del piano di

assetto idrogeologico che "attuano aspetti disciplinati dal piano paesaggistico e correlati a profili di tutela del paesaggio".

6.5.3.14. La sostituzione della determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del consiglio comunale in tema di interventi di demolizione e ricostruzione

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 14, comma 1, lett. a) e b), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui, nel disciplinare il procedimento per l'autorizzazione alla demolizione e ricostruzione di fabbricati con concessione di credito volumetrico, sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del consiglio comunale. L'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011 prevede che "gli interventi di demolizione e di ricostruzione consentiti dalla legislazione regionale sono assoggettati (...) al rispetto dell'art. 14 t.u. edilizia che consente il rilascio del permesso di costruire in deroga, previa deliberazione del consiglio comunale", sino all'entrata in vigore di una normativa regionale in materia. Poiché l'art. 14 citato è richiamato solo in caso di assenza di leggi regionali, l'esistenza di una legge regionale sul piano casa, come nella specie, ne esclude l'applicabilità (sentenza n. 217 del 2020).

6.5.3.15. L'(illegittima) estensione del termine di applicazione della disciplina straordinaria sugli interventi di demolizione e ricostruzione

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 14, comma 1, lett. d), della legge sarda n. 1 del 2021 che estendeva il termine di applicazione della disciplina straordinaria sul rinnovo del patrimonio edilizio mediante interventi di integrale demolizione e successiva ricostruzione degli edifici. La legge regionale "persegue finalità di riqualificazione e di rigenerazione urbana, che ispirano anche le modificazioni (...) alla disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione". In contrasto con le predette finalità, la norma in esame, nell'estendere l'efficacia di "una normativa concepita come temporanea ed eccezionale", includeva nel suo ambito applicativo anche immobili appena edificati, in palese assenza di "alcuna necessità di procedere a riqualificazione e rigenerazione urbana" degli stessi.

6.5.3.16. L'(illegittimo) esonero degli interventi di demolizione nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia dall'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 14, comma 1, lett. h), della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiungeva all'art. 39, comma 15, della legge regionale n. 8 del 2015 l'inciso "senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire", esonerando così gli interventi di demolizione degli edifici ubicati nella fascia costiera compresa nei 300 metri dalla battigia dal rispetto dei predetti parametri. La disposizione, "modificando unilateralmente - e per di più in senso deteriore - la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela", travalicava i limiti della potestà legislativa regionale, violando la competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

6.5.3.17. L'esclusione dell'applicabilità senza limiti ai beni culturali della disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 14 della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto, disciplinando gli interventi di demolizione e ricostruzione, si applicherebbe senza limiti anche ai beni culturali. Invero, in mancanza di una deroga espressa, "si impone in ogni caso l'applicazione della speciale disciplina di tutela dei beni culturali prevista dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali".

6.5.3.18. L'(illegittima) inclusione dei centri di antica e prima formazione, delle zone agricole e delle zone di salvaguardia ambientale nell'ambito applicativo dei programmi integrati per il riordino urbano

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 15, comma 1, lett. c), della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui abrogava l'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge regionale n. 8 del 2015, introducendo il seguente periodo: "Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa". La disposizione estendeva l'ambito di applicazione dei programmi integrati per il riordino urbano con interventi di riqualificazione, sostituzione edilizia e modifiche di destinazione d'uso, a tutte le zone urbanistiche omogenee, includendovi quelle dapprima escluse in quanto di particolare valenza culturale

e paesaggistica ambientale, quali i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia. La norma, rimuovendo tali ipotesi di esclusione, riduceva la tutela riservata ai beni che, nello stesso piano paesaggistico e nella legislazione regionale che ne ha completato e arricchito le indicazioni, sono assoggettati ad autonoma e peculiare disciplina.

6.5.3.19. L'(illegittimo) ampliamento degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 16, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2021 che ampliava gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale. La disposizione si discostava dall'art. 15, comma 2, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale in base al quale, nella predetta fase, "possono essere realizzati gli interventi (...) con convenzione efficace alla data di pubblicazione della delibera della giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004", data in cui "devono risultare legittimamente avviate le opere di urbanizzazione (...) e deve essersi determinato un mutamento consistente e irreversibile dello stato dei luoghi". Infatti, la norma censurata, con riferimento a "una fattispecie sovrapponibile a quella regolata dal piano paesaggistico regionale", considerava sufficiente che le opere di urbanizzazione fossero state avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico, e, quindi, in un momento successivo rispetto al termine individuato dalla citata norma tecnica. Pertanto, la disposizione ampliava, nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, le possibilità di edificazione rispetto alle previsioni del piano paesaggistico.

6.5.3.20. La (illegittima) previsione della realizzabilità di aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan e di campeggi anche nella fascia costiera

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., gli artt. 23 e 24 della legge sarda n. 1 del 2021 che prevedevano la possibilità di realizzare aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan nonché campeggi anche nella fascia costiera. Le disposizioni violavano il divieto tassativo di cui all'art. 20, comma 1, lett. b), n. 3, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale di "realizzazione di nuovi campeggi e strutture recettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper" nella fascia costiera. In particolare, anche se l'impugnato art. 24 precisava che i campeggi dovevano essere realizzati oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia, ciò non valeva a evitare il contrasto con la

normativa paesaggistica, in quanto la fascia costiera "considerata nel PPR come un bene paesaggistico d'insieme e una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata (...) è individuata in termini più ampi rispetto ai 300 metri dalla linea di battigia".

6.5.3.21. L'illegittimo depotenziamento del limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge sarda n. 1 del 2021, in quanto depotenziava il limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F, determinato in conformità alle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale. La disposizione si raccordava al decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, che disciplina limiti e rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei comuni sardi, e si qualificava come norma interpretativa dell'art. 4 del decreto sui limiti di densità edilizia per le diverse zone. Tuttavia, la censurata disposizione, "dietro la parvenza dell'interpretazione autentica" del decreto assessoriale (che non limitava l'applicazione dei parametri massimi ai soli comuni che non avessero raggiunto l'originaria potenzialità volumetrica, prevedendone l'applicazione in termini generali), depotenziava il limite riguardante le volumetrie dei suddetti insediamenti turistici.

6.5.3.22. La (illegittima) localizzazione di nuovi insediamenti turistici in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 26 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva, ove non fosse stato possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica, di localizzare nuovi insediamenti turistici nelle vicinanze di un fattore di attrazione motivatamente individuato, a prescindere dalla contiguità a insediamenti urbani. La disposizione derogava alle prescrizioni del piano paesaggistico, relative a un aspetto qualificante della tutela paesaggistica, in base alle quali "le localizzazioni turistiche devono essere individuate in prossimità degli insediamenti urbani e in connessione con l'assetto insediativo esistente". Inoltre, in considerazione dell'ampiezza della deroga, subordinata alla sola condizione, rimessa alla valutazione dei comuni, che non fosse possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica, la norma sovvertiva anche la preminenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

6.5.3.23. La (illegittima) previsione dell'adozione e approvazione di piani attuativi in deroga all'obbligatoria disciplina di tutela definita dal piano paesaggistico regionale

La sentenza n. **24** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), cost., l'art. 27 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva l'adozione e l'approvazione di piani attuativi in deroga all'obbligatoria disciplina di tutela definita dal piano paesaggistico regionale. In particolare, la norma stabiliva che, negli ambiti di paesaggio costiero, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, si potessero "adottare e approvare piani attuativi previsti nello strumento urbanistico" ricadenti nelle zone omogenee non contemplate a tal fine dalle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico. Inoltre, nella zona omogenea C, essa consentiva di effettuare interventi edilizi al ricorrere del requisito meno rigoroso dell'interclusione nei confini amministrativi comunali, anziché, come previsto dalle norme tecniche, al ricorrere dell'interclusione "con elementi geografici infrastrutturali ed insediativi che delimitino univocamente tutti i confini". In tal modo, la disposizione non solo derogava in peius alle prescrizioni di tutela del piano paesaggistico, ma, consentendo "di edificare con piani attuativi anche in ambiti oggetto di tutela paesaggistica, senza alcun vincolo di copianificazione", si poneva "al di fuori del percorso condiviso" di adeguamento e revisione del piano, ritenuto imprescindibile (sentenza n. 257 del 2021).

6.5.3.24. La salvaguardia dei territori rurali

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 1 della legge sarda n. 1 del 2021 il quale, nelle more dell'aggiornamento della disciplina delle trasformazioni ammesse nelle zone agricole, prescrive l'applicazione, nei territori rurali, del decreto del presidente della giunta n. 228 del 1994 e regola il cambio di destinazione d'uso degli edifici aventi destinazione diversa da quella residenziale. La disposizione "non reca alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e, pertanto, deve essere interpretata in termini compatibili con le minuziose prescrizioni di tutela che tale piano detta in merito alle zone agricole". Inoltre, anche se il richiamato decreto del presidente della giunta "contiene norme restrittive per l'edificazione nelle zone agricole", con riguardo alla superficie minima di intervento e agli indici massimi di fabbricabilità, ciò non comporta, tuttavia, "una deroga implicita ai limiti di densità edilizia fissati" dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, anche perché lo stesso decreto

prescrive l'osservanza del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, il quale "disciplina i limiti di densità edilizia nelle diverse zone omogenee, nel solco della normativa statale".

6.5.3.25. La previsione di incrementi volumetrici coerenti con le prescrizioni del piano paesaggistico regionale

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) e s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 4, comma 1, lett. a), b), c), nn. 1 e 2, g), h) e i), della legge sarda n. 1 del 2021, il quale, modificando l'art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015, consente la realizzazione di incrementi volumetrici. La disciplina degli incrementi volumetrici "è assoggettata al necessario rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico, né si può ritenere che l'osservanza di tali prescrizioni sia elusa" perché l'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015, solo con riguardo alle zone urbanistiche omogenee A, "condiziona la realizzabilità degli incrementi volumetrici all'approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale". In ragione del particolare pregio architettonico delle predette zone, "si richiede il quid pluris del piano particolareggiato", senza per questo esonerare gli interventi nelle altre zone urbanistiche dal rispetto del piano paesaggistico regionale. Inoltre, l'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015, nel dettare disposizioni comuni per gli interventi, contempla "espressamente l'ipotesi che gli interventi menzionati nell'art. 30 (...) siano soggetti ad autorizzazione paesaggistica". Queste considerazioni sono riferibili, in particolare, anche alla lett. g) del comma 1 dell'impugnato art. 4, che, nell'introdurre il comma 7-bis dell'art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015, prevede la possibilità di realizzare verande coperte, ma non "dispensa chi realizzi tali interventi dall'obbligo di richiedere e ottenere l'autorizzazione paesaggistica" quando lo richiedono le norme statali.

6.5.3.26. Gli interventi per il recupero e il riuso di sottotetti esistenti

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 6 della legge sarda n. 1 del 2021, il quale, modificando la disciplina degli interventi per il recupero e riuso dei sottotetti, amplia l'ambito oggettivo di tali interventi, includendo gli spazi nella categoria dei sottotetti suscettibili di recupero abitativo e consentendo gli interventi anche nelle zone agricole e turistiche. La norma non contiene alcuna deroga al piano paesaggistico regionale e al d.lgs. n. 42 del 2004 e,

pertanto, le sue previsioni "devono essere interpretate in armonia con tali prescrizioni, cui si dovranno conformare gli interventi" contemplati. In particolare, gli interventi di incremento volumetrico "sono assoggettati alle tassative condizioni" fissate dall'art. 34, comma 1, lett. f) e g), della legge regionale n. 8 del 2015, "volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio" e, ai sensi dell'art. 36 della stessa legge, "si devono (...) armonizzare con il contesto paesaggistico".

6.5.3.27. Gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 7 della legge sarda n. 1 del 2021, il quale disciplina gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra. Pur vietando tali interventi unicamente nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o da frana, elevata o molto elevata, l'art. 7 "non racchiude alcuna deroga alle previsioni più restrittive dei piani di assetto idrogeologico", la cui osservanza, atteso il carattere immediatamente precettivo delle stesse, si impone a prescindere dall'espresso richiamo del legislatore regionale. Infatti, "le prescrizioni del piano di bacino si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari" (sentenza n. 245 del 2018). Inoltre, deve escludersi la possibilità che gli interventi de quibus arrechino un pregiudizio al decoro in quanto "sono pur sempre assoggettati al rispetto delle previsioni di tutela del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004" nonché delle condizioni previste dagli artt. 34 e 36 della legge regionale n. 8 del 2015, che mirano a salvaguardare l'armonia con i valori paesaggistici.

6.5.3.28. Gli interventi per il riuso di spazi di grande altezza

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 8, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2021 che, modificando la disciplina degli interventi per il riuso di spazi di grande altezza ex art. 33 della legge regionale n. 8 del 2015, estende la possibilità di realizzare soppalchi (prima limitata alle zone urbanistiche A, B e C) anche alle zone D, E ed F. Anche se l'art. 33, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 dispone che le aperture di nuove superfici finestrate siano realizzabili alla "condizione (...) stringente di una previsione espressa da

parte del piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale", esclusivamente con riferimento alle zone urbanistiche omogenee A, ciò non comporta che "nelle zone urbanistiche diverse da quelle A, il rispetto del piano paesaggistico non sia egualmente imposto". Inoltre, implicando un incremento volumetrico, agli interventi disciplinati dalla norma impugnata devono comunque applicarsi gli artt. 34 e 36 della legge regionale n. 8 del 2015 che "pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio".

6.5.3.29. L'ampliamento della possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 11, comma 1, lett. b), d), f), g) e h), della legge sarda n. 1 del 2021, il quale, nel modificare l'art. 36 della legge regionale n. 8 del 2015, amplia la possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard urbanistici, collocandoli diversamente all'interno del piano di risanamento. Le norme impugnate non recano alcuna deroga esplicita al piano paesaggistico regionale e devono essere interpretate in coerenza con lo stesso. Inoltre, nonostante l'art. 36, comma 3, lett. c-bis), della legge regionale n. 8 del 2015 riferisca il "richiamo al rispetto delle limitazioni derivanti dalla disciplina paesaggistica" agli incrementi volumetrici realizzati nelle sole zone E, non se ne può dedurre che "negli altri casi il rispetto del piano paesaggistico non si imponga".

6.5.3.30. Gli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 12 della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto modifica la disciplina della legge regionale n. 8 del 2015 relativa agli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica. La norma, nell'apportare "modificazioni di dettaglio all'assetto normativo preesistente", non reca deroghe alla disciplina del piano paesaggistico e deve essere interpretata in senso compatibile con le prescrizioni del piano e del d.lgs. n. 42 del 2004, provviste di immediata forza vincolante. Argomenti a contrario non sono ricavabili dal mancato richiamo all'art. 34, comma 1, lett. e) e f), della legge

regionale n. 8 del 2015, che esclude la possibilità di realizzare interventi finalizzati al miglioramento del patrimonio esistente negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o paesaggistico, in quanto, in relazione agli interventi di trasferimento volumetrico finalizzati alla riqualificazione ambientale e paesaggistica contemplati dalla norma censurata, "permane l'efficacia cogente delle più restrittive prescrizioni del piano paesaggistico regionale e del d.lgs. n. 42 del 2004" riferite alle predette categorie di edifici.

6.5.3.31. Il ripristino per le zone umide della fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia

La sentenza n. **24** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e al principio di leale collaborazione - dell'art. 28, commi 1 e 3, della legge sarda n. 1 del 2021, il quale ripristina per le zone umide la fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia, quale zona soggetta a vincolo paesaggistico. La disposizione non riduce la tutela prevista per le zone umide, in quanto deve essere letta "in una prospettiva sistematica che tenga conto anche delle innovazioni racchiuse nel successivo art. 29, che abroga l'art. 27" della legge regionale n. 8 del 2015 il quale "riferiva la fascia di tutela (...) ai soli laghi naturali e invasi artificiali e limitava il vincolo paesaggistico riguardante le zone umide alla dimensione spaziale rappresentata e individuata nella cartografia di piano". La norma censurata, negando "rilievo a delimitazioni più anguste della fascia di tutela", dispone che "il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide prescinde dalle perimetrazioni eventualmente operate sulle cartografie in misura inferiore alla fascia di 300 metri dalla linea di battigia". Essa, peraltro, risulta conforme a quanto stabilito dalla sentenza n. 308 del 2013, che ha dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012 in quanto, individuando i beni soggetti a tutela paesaggistica, "escludeva il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia per le sole zone umide, con la conseguente riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici".

6.5.4. La (illegittima) disapplicazione di una legge regionale in materia di interventi edilizi, nelle more del giudizio in via principale promosso dal governo (accoglimento del ricorso regionale per conflitto di attribuzione tra enti e annullamento di pareri negativi espressi dalle locali soprintendenze)

La sentenza n. **26**, in accoglimento di un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla regione Sardegna, ha dichiarato che non spettava allo stato e, per esso, alle soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio di Cagliari, Oristano e Sud

Sardegna, Sassari e Nuoro esprimere i denunciati pareri in data 8 e 15 aprile, 11, 19 e 28 maggio 2021 nel senso della disapplicazione della legge regionale n. 1 del 2021 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), sul presupposto della sua impugnazione in via principale ad opera del governo; ed ha, per l'effetto, annullato gli atti impugnati. Le due soprintendenze, chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, si sono espresse nel senso di non applicare la citata legge regionale che consente di realizzare interventi edilizi anche nelle predette aree, comportanti altresì incrementi volumetrici. Dal complessivo contenuto dei pareri è emersa "con sufficiente chiarezza l'intenzione delle soprintendenze di non dare applicazione" alla legge regionale, "della quale viene riconosciuta la vigenza, ma della quale viene contestata la legittimità e, soprattutto, sottolineata l'intervenuta impugnazione (...) come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione". La conclusione negativa delle soprintendenze sulla realizzabilità dei richiesti interventi "non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non applicare una legge regionale ritenuta illegittima, in quanto lesiva di rilevanti interessi paesaggistici, e sottoposta al vaglio" della corte. Essendosi "in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il governo ha promosso questione di legittimità costituzionale", gli atti contestati hanno violato gli artt. 127, 134 e 136 cost. Tali disposizioni delineano "un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate" e fintantoché la corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. "Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" (art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953). L'art. 35 della legge n. 87 del 1953, richiamando il successivo art. 40, prevede la possibilità di sospendere l'efficacia della legge impugnata, qualora vi sia "il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini". In assenza di sospensione, la legge impugnata continua ad avere efficacia e deve essere applicata.

6.5.5. La facoltà dei comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale

La sentenza n. **248** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lett. s.), 120 cost. e 3 dello statuto speciale - dell'art. 13, comma 60, della legge sarda n. 17 del 2021 il quale, nell'aggiungere il comma 8-bis all'art. 37 della legge regionale n. 23 del 1985, prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possano rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, a fronte di specifica istanza e nel rispetto di condizioni procedurali ed economiche ivi stabilite. "La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico", definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale (PPR). "Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR". La legge regionale n. 23 del 1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solo a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale. Pertanto, non poteva ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune si fosse dotato del piano di risanamento. Le disposizioni impugnate hanno modificato taluni delicati aspetti della disciplina, "rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. (...) La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria nelle more dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale non influisce (...) sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di tutti gli altri presupposti di legge".

6.5.6. Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell'esercizio dell'attività venatoria

La sentenza n. **248** ha dichiarato non fondate, per inconferenza degli evocati parametri, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. d) e h), cost. - dell'art. 39, comma 1, lett. b), della legge sarda n. 17 del 2021 che, introducendo il comma 1-bis all'art. 41 della legge regionale n. 23 del 1998, prevede che i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce. "Le disposizioni impugnate si inseriscono (...) nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l'ambito materiale - di propria competenza ex art. 3, lettera i), dello statuto speciale - della caccia. Anche dal punto di vista funzionale, nel ponderare l'interesse dei cacciatori a dotarsi di strumenti di caccia efficaci e l'interesse generale alla protezione della fauna selvatica, la disciplina censurata non estende il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello stato sull'utilizzo delle armi da fuoco" e sull'ordine pubblico. "Il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'art. 13 della legge n. 157 del 1992; non può ritenersi, dunque, che venga alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza" (sentenza n. 9 del 2016).

6.5.7. La (illegittima) previsione di peculiari requisiti di accesso alla dirigenza in favore del personale transitato nella qualifica apicale mediante progressione verticale

La sentenza n. **255** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), cost. e 3, lett. a), dello statuto speciale, l'art. 5, comma 3, della legge sarda n. 17 del 2021 che prevedeva requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001. In particolare, la norma consentiva al personale transitato mediante progressione verticale nella qualifica apicale di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza

possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali. Il legislatore sardo sostituiva, in modo costituzionalmente non consentito, i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, violando la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale, ed esorbitando dalle attribuzioni statutarie, in quanto la disciplina dei requisiti minimi culturali non è riconducibile a profili di autonomia organizzativa della regione.

6.6. La regione siciliana

6.6.1. Il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica nell'art. 14 dello statuto

La sentenza n. **70** ha rammentato che le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica, in base all'art. 14 dello statuto siciliano, "costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo" (sentenze nn. 168 del 2018, 265 del 2013, 153 del 1995). Lo stesso art. 14 precisa che "l'assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva nei limiti delle leggi costituzionali dello stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla costituente del popolo italiano e la formula è stata costantemente intesa (...) come richiamo al rispetto dei limiti derivanti (...) dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica" (sentenze nn. 229 del 2017, 263 del 2016, 265 del 2013, 11 del 2012, 189 del 2007, 314 del 2003, 4 del 2000, 153 del 1995).

6.6.2. La competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (il limite delle leggi costituzionali dello stato)

Lo statuto siciliano, "nell'attribuire alla regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (...), ne ammette l'esercizio nei limiti delle leggi costituzionali dello stato (sentenza. n. 235 del 2020)". Così la sentenza n. **200**.

6.6.3. La potestà statutaria in materia di sanità pubblica (di ampiezza coincidente con la competenza concorrente delle regioni ordinarie in tema di tutela della salute)

La sentenza n. **155** ha osservato che, a norma dell'art. 17 dello statuto siciliano, "la potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica si esercita entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello stato, per cui l'ampiezza di

tale competenza legislativa coincide, comunque, con quella delle regioni ordinarie in materia di tutela della salute" (sentenze nn. 159 del 2018, 430 del 2007, 448 del 2006).

6.6.4. L'(illegittimo) inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi

La sentenza n. **39** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), cost. e 14 dello statuto speciale, l'art. 3 della legge siciliana n. 6 del 2021 che prevedeva l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale, ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi. L'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014 ha istituito l'albo dei dipendenti delle società in liquidazione a partecipazione regionale, totale o maggioritaria, in cui dovevano essere iscritti tutti i dipendenti in servizio con contratto a tempo indeterminato assunti prima del 31 dicembre 2009, e ha stabilito che le società a partecipazione regionale non potevano procedere a nuove assunzioni, se non attingendo prima all'albo. Fissando un termine perentorio per la comunicazione da parte delle società partecipate del numero dei soggetti iscritti all'albo che intendevano assumere e, in tal modo, ponendo "un indiretto limite temporale" alla formazione dell'albo, il citato art. 64 ha introdotto una disciplina speciale a carattere temporaneo. Successivamente, l'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2018 ha ampliato la platea dei lavoratori che potevano iscriversi, includendo i dipendenti, in possesso dei requisiti, di società partecipate poste in liquidazione dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2014, "riaprendo il termine di operatività delle procedure di mobilità" fino al 31 dicembre 2018. Il citato art. 4 richiamava il previgente comma 4 dell'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, in base al quale fino al 30 giugno 2018 "le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo (...) agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti". Il d.l. n. 162 del 2019, tuttavia, novellando il predetto art. 25, "non ha riprodotto l'obbligo previsto, in via transitoria, dal comma 4, ma ha stabilito che la ricollocazione di detto personale, mediante assunzione o trasferimento, debba avvenire attraverso" altre procedure di mobilità. Ciò premesso, la disposizione censurata, includendo nell'albo de quo "ora per allora" i dipendenti in possesso dei requisiti che non avevano potuto iscriversi per impedimenti oggettivi, riattivava "l'applicazione solo nei loro confronti, della disciplina della mobilità di cui all'art. 64", consentendo ai predetti dipendenti "di beneficiare di una procedura riservata, a carattere transitorio, non più vigente". Nel dettare "misure relative a rapporti lavorativi già in essere" di natura

privatistica, quali sono quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica, la norma impugnata risultava riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile e non rientrava nella competenza del legislatore siciliano inerente all'ordinamento degli uffici e degli enti regionali, che attiene solo ai profili organizzativi. Conseguentemente, "per la mobilità del personale delle società a prevalente partecipazione della regione siciliana, trova applicazione l'art. 25 TUSP (...) che prevede l'approntamento dell'elenco del personale eccedente", trasmesso alla regione e da essa gestito "nel contesto della disciplina sostanziale statale di tale fattispecie di mobilità".

6.6.5. La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi

La sentenza n. **61** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 cost., l'art. 3 della legge siciliana n. 6 del 2020 che, con norma autoqualificata come interpretativa, riduceva il premio di maggioranza previsto per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi. L'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 35 del 1997, oggetto della pretesa interpretazione autentica, nel dettare disposizioni in materia di elezioni nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, prevede che alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto che non abbia ottenuto il 60% dei seggi deve essere assegnato comunque il 60% dei seggi nel consiglio comunale. Nei comuni con più di 30.000 abitanti, il numero dei membri del consiglio comunale, ai sensi del previgente art. 43 della legge regionale n. 16 del 1963, era pari a 30 e, pertanto, alla coalizione vincente che non avesse ottenuto il 60% dei seggi ne venivano assegnati 18, sicché gli uffici elettorali siciliani "non si erano mai trovati nella necessità per l'assegnazione del premio di maggioranza di procedere ad operazioni di arrotondamento di decimali". L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 11 del 2015 ha ridotto del 20% il numero dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, portandolo da 30 a 24. In applicazione della norma censurata, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, si doveva procedere a operazioni di arrotondamento per difetto del numero dei seggi spettanti alla coalizione vincente che non avesse ottenuto il 60% dei seggi, atteso che tale percentuale non corrisponde a un numero intero di seggi, ma dà luogo a un quoziente decimale inferiore a 50 centesimi. Pertanto, alla coalizione vincente sarebbero stati assegnati 14 seggi, corrispondenti al 58,33% del totale, in "evidente

contrasto con il dato testuale esibito dalla disposizione asseritamente interpretata". Ciò contrastava anche con il costante orientamento formatosi in sede di interpretazione dell'art. 73, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 "relativo alla consistenza e modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali delle regioni a statuto ordinario", in base al quale "nell'ambito delle procedure di assegnazione del premio i decimali devono sempre essere arrotondati all'unità superiore". Prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata, la medesima interpretazione veniva data all'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 35 del 1997, posto che il dato testuale "impone di assegnare alla colazione vincente almeno il 60% dei seggi", quale "limite minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'ente locale". La norma impugnata, invece, "non esprime(va) un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri di interpretazione legislativa", presentando invece "contenuto e natura di disciplina innovativa con effetti retroattivi", atteso che determinava "con efficacia retroattiva una (sia pur limitata) diminuzione dell'entità del premio di maggioranza". Essa non ha quindi superato lo scrutinio di ragionevolezza poiché le motivazioni a sostegno di simile intervento a carattere retroattivo non erano tali da prevalere "rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria", candidati ed elettori, e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici. Ferma restando la discrezionalità del legislatore nel modulare il rapporto tra premio di maggioranza, da una parte, e principio rappresentativo ed esigenza di tutela delle minoranze all'interno del consiglio comunale, dall'altra, atteso che la legge regionale n. 35 del 1997 detta "specifiche condizioni per l'attribuzione del premio", non sussistevano "impellenti necessità costituzionali a sostegno dell'intervento correttivo con effetti retroattivi".

6.6.6. La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione

6.6.6.1. L'inerenza alla competenza esclusiva regionale relativa al regime degli enti locali, anziché a quella statale in materia di ordinamento civile

La sentenza n. **70** ha sottolineato come gli incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione "si giustifichino, da un lato, alla stregua dell'incremento di competenze del sindaco nell'ambito dell'ordinamento siciliano e, dall'altro, con l'esigenza di garantire allo stesso la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione

comunale". Dal punto di vista contenutistico, l'art. 14 della legge siciliana n. 7 del 1992 "regola presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incide in modo diretto sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane e riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto". Pertanto, "la normativa in esame non va ricondotta alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di regime degli enti locali di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto" (sentenze nn. 250 del 2020 e 277 del 2013). Tale conclusione trova conforto nella giurisprudenza costituzionale, contabile e amministrativa poiché la norma de qua "è destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto" (sentenze nn. 194 del 2020, 241 del 2018, 235 del 2010). Non rileva in contrario la circostanza che il legislatore regionale abbia regolato in parte il trattamento economico degli incaricati, costituendo ciò un "aspetto marginale" ovvero un "profilo ancillare" della disciplina, incidente solo in via riflessa sulle posizioni soggettive dei collaboratori, "non determinante ai fini dell'identificazione del titolo di competenza" né "ai fini dell'attrazione della disposizione nell'alveo dell'ordinamento civile".

6.6.6.2. Il collegamento con la peculiare posizione del sindaco nell'ordinamento siciliano

La sentenza n. **70** ha evidenziato come "il potere di nomina dei cosiddetti ‘esperti del sindaco' sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano - in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti" (art. 13 della legge regionale n. 7 del 1992), viceversa spettante alla giunta comunale secondo la previsione generale dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 - nonché, soprattutto, "in coerenza con la ratio di fondo che sorregge la legge regionale n. 7 del 1992. Quest'ultima, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il consiglio comunale. In tale posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, il sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, che si esplica anche mediante l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente. Di qui

l'attribuzione del potere di conferire gli incarichi a esperti estranei all'amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa (...), onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo".

6.6.6.3. La (illegittima) previsione del rinnovo dell'incarico oltre il mandato del sindaco che l'ha conferito

La sentenza n. **70** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, limitatamente alla parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, consentiva il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del sindaco che l'aveva originariamente conferito. Nonostante l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 escluda la possibilità per le pubbliche amministrazioni di rinnovare gli incarichi di collaborazione, attesa la natura necessariamente fiduciaria degli incarichi conferiti dall'organo politico, al legislatore regionale è consentito (sentenze nn. 43 del 2019, 53 del 2012, 7 del 2011, 252 del 2009) prevederne "il rinnovo ad opera del sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito", tuttavia, "per una durata che comunque non ecceda" quella del mandato stesso.

6.6.6.4. La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico a supporto degli uffici amministrativi

La sentenza n. **70** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97 cost., l'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, relativo al potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, limitatamente alle parole "e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità". La disposizione, nel consentire "il conferimento dell'incarico anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente", contrastava con l'art. 7, comma 6, lett. a), del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce espressione dei principi ex art. 97 cost. e consente alle pubbliche amministrazioni di affidare incarichi a soggetti estranei, anziché "provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti" ad esse demandati, solo "se la prestazione che ne costituisce l'oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati". Inoltre, la discrezionalità del legislatore siciliano, nell'identificare gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e gli atti a carattere gestionale, è stata esercitata irragionevolmente in contrasto con il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e funzioni di gestione amministrativa. Nella formulazione precedente alle modifiche apportate dalla

disposizione censurata, l'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992, nel prevedere che gli esperti nominati dal sindaco "potevano svolgere esclusivamente un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo apicale dell'ente", non presentava profili di incoerenza, dal momento che la natura delle funzioni conferite giustificava "il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico". Tale intrinseca coerenza è venuta meno con le modifiche introdotte dalla norma impugnata in base alle quali l'incarico poteva riguardare il sostegno agli uffici amministrativi, con inevitabile influenza sull'attività gestionale, in violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione. Inoltre, la norma appariva irragionevole, in quanto, ai fini dell'individuazione dell'incaricato, è consentito non ricorrere alla selezione comparativa, lasciando la determinazione all'organo politico, solo quando ricorre l'esigenza che alcuni incarichi, data la loro specificità, siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae (sentenza n. 104 del 2007). La censurata disposizione si collocava "oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio di imparzialità la quale (...) va dunque tracciata tra l'attività svolta dal sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro" (sentenza n. 304 del 2010).

6.6.6.5. La determinazione della durata e del compenso all'atto del conferimento

La sentenza n. **70** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lett. o), e 15 dello statuto, 97 e 117, secondo comma, lett. l), cost., nella parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, non prevede che, all'atto del conferimento, l'incarico deve essere definito con riguardo alla durata e al compenso. La norma non contrasta con l'art. 7, comma 6, lett. d), del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale devono essere predeterminati anche durata e compenso dell'incarico, in quanto prevede che l'incarico sia conferito a tempo determinato e detta una disciplina del compenso: tali previsioni "ben possono essere (intese) nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare ex ante il perimetro dei diritti e obblighi dei contraenti".

6.6.6.6. La deroga all'espletamento di procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea, motivata dal peculiare carattere fiduciario del personale di diretta collaborazione

La sentenza n. **70** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lett. o), e 15 dello statuto, 97 e 117, secondo comma, lett. l), cost., nella parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, consente di derogare alle procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea. Le regioni possono fissare, "in deroga ai criteri di selezione dettati all'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (...) dei propri, autonomi, criteri selettivi che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico (...) a condizione che prevedano (...) criteri di valutazione ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità del soggetto". Nella specie, la mancata previsione di procedure selettive è giustificata "nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarietà del personale di diretta collaborazione" (sentenza n. 7 del 2011) e la qualificazione del personale è "adeguatamente assicurata dal requisito della laurea ordinariamente previsto e dalla documentata professionalità richiesta perché possa essere ampiamente motivato il conferimento dell'incarico al soggetto che ne sia eventualmente privo".

6.6.6.7. Il rispetto della disciplina statale dei limiti e dei divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza

La sentenza n. **70** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lett. o), e 15 dello statuto, 97 e 117, secondo comma, lett. l), cost., nella parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, non rinvia alle disposizioni statali in materia di limiti e divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici, in servizio e in quiescenza. L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola il cumulo di impieghi e incarichi pubblici e costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale, cui devono attenersi anche le regioni a statuto speciale. L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 vieta alle amministrazioni di assegnare "incarichi di studio e consulenza a soggetti già collocati in quiescenza", allo scopo di evitare che "il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzata dalla pubblica amministrazione per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza,

attribuendo loro rilevanti responsabilità". Il divieto è giustificato anche "in ragione del carattere limitato delle risorse pubbliche che giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva - e modellata su un parametro prevedibile e certo - delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni" (sentenza n. 124 del 2017). Con riguardo al mancato rinvio alle citate disposizioni statali, "nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata, essa deve essere interpretata in senso rispettoso delle stesse" (sentenza n. 215 del 2018).

6.6.7. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto

La sentenza n. **75** ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 97 cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge siciliana n. 17 del 1994 che, in caso di vincolo paesaggistico apposto successivamente, esclude l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell'autore dell'abuso edilizio, non consentendo di richiedere il pagamento dell'indennità paesaggistica. La disposizione, recante interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, ha chiarito che, in caso di vincolo paesaggistico apposto dopo l'ultimazione dell'opera abusiva, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ma è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso. L'ordinanza n. 44 del 2001 ha ritenuto manifestamente infondata la questione sollevata su di essa in relazione all'art. 101, secondo comma, cost. In seguito l'art. 5, comma 3, è stato sostituito dall'art. 17, comma 11, della legge regionale n. 4 del 2003, contenente una diversa interpretazione della citata disposizione del 1985, secondo cui il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto prima della realizzazione dell'opera abusiva. Questa seconda disposizione interpretativa è stata giudicata illegittima dalla sentenza n. 39 del 2006, nella quale si è precisato che "è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico". D'altro canto, l'interpretazione autentica fornita nel 1994 ha contribuito al consolidarsi di un'esegesi "omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre

applicazioni difformi"; e anche a livello nazionale "si è venuta affermando una soluzione analoga" in sede di interpretazione dell'art. 32 della legge statale n. 47 del 1985. Ritenuta ampiamente argomentata la vigenza della norma censurata, la corte ne ha escluso profili di contrasto con gli evocati parametri. Essa "riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico" - in quanto al momento dell'abuso il vincolo non esisteva e l'opera realizzata non poteva violarlo - e "non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico", nella specie insussistente. Se la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio (e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico), un effetto indiretto di questo tipo è comunque offerto dalla norma in esame. Essa "non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela". "Richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato. Sicché il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera".

6.6.8. La (illegittima) dispensa dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo delle istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021

La sentenza n. **108** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 9 cost., l'art. 3 della legge siciliana n. 17 del 2021, che dispensava dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021. La disposizione censurata - nel consentire il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo anche nei comuni che, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 2005, ancora non si sono dotati di PUDM - finiva per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi regionali nn. 16 del 2017, 1 del 2019 e 32 del 2020 (nella sua versione originaria), di indurre finalmente i comuni ad

avviare i procedimenti di approvazione dei PUDM. Tali leggi, in particolare, vincolavano le nuove concessioni al rispetto, quanto meno, del PUDM già adottato dal comune, ancorché non ancora definitivamente approvato dal competente assessorato regionale.
Diversamente, la previsione impugnata - eliminando un importante incentivo per i comuni ad avviare il relativo procedimento di approvazione - determinava "un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio nei comuni costieri" rispetto a quanto già assicurato dalla legislazione regionale previgente. Il pregiudizio agli interessi tutelati dall'obbligo, imposto ai comuni costieri, di dotarsi di PUDM non solo non trovava "alcuna ragionevole giustificazione", ma appariva ancora più evidente considerando che la disposizione impugnata dispensava tout court le concessioni richieste entro il 4 gennaio 2021 dalla coerenza con i PUDM, senza prevedere espressamente che, nell'ipotesi di approvazione del piano successivamente alla concessione, il concessionario sia tenuto ad assicurare tale coerenza, pena il venir meno della concessione. In definitiva, la disposizione regionale assicurava "esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell'art. 9 cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai comuni l'obbligo di dotarsi di PUDM".

6.6.9. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali

La sentenza n. **135** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge siciliana n. 19 del 2020 (come sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021), impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, lett. f) e n), dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. l), m) e s), cost., nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, eliminando il vincolo paesaggistico imposto ope legis sulle zone di rispetto dei boschi. La disposizione non travalica la competenza statutaria del legislatore regionale in materia di tutela del paesaggio poiché non è in contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale ex art. 140, comma 2, cod. beni culturali che, nel prevedere la trasfusione nel piano paesaggistico dei provvedimenti di vincolo, invero, non reca un principio generale di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici operante anche nei confronti del legislatore regionale. Siffatto principio "non esiste nell'ordinamento né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni" dal citato art. 140 il quale stabilisce solo che i vincoli apposti con provvedimenti amministrativi precedenti all'approvazione del piano paesaggistico

regionale devono essere recepiti dallo stesso, non potendo essere revocati in sede di predisposizione o revisione del piano. L'apposizione del vincolo ex lege, invece, non è "frutto di una valutazione singolare operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura lato sensu politico-discrezionale, operato in via generale ed astratta, del carattere di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni", sicché l'estensione dell'irrevocabilità a tale fattispecie potrebbe avere "l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela (...) e indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi", in caso di una rinnovata ponderazione degli interessi. Non potendosi affermare l'esistenza di un divieto per il legislatore territoriale di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, la disposizione impugnata non risulta in contrasto "con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste", né con i principi del d.lgs. n. 34 del 2018, e l'abbassamento del livello di tutela che reca non deve essere "giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico"; conseguentemente, non sussiste la dedotta violazioni dei principi di ragionevolezza, di tutela del paesaggio e di buon andamento dell'amministrazione. Invero, la norma impugnata non è suscettibile di determinare una riduzione del livello di tutela dei boschi e delle foreste al di sotto di quello minimo assicurato dalla disciplina statale in quanto, essendo, "per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste", le zone di rispetto "non rientrano nell'oggetto della protezione riservata dalla legge dello stato" e la relativa regolazione rientra nella piena disponibilità del legislatore regionale. Quanto all'asserita estensione dell'area di applicazione del condono edilizio a opere altrimenti non condonabili, che non consentirebbe più di configurare alcune fattispecie di abuso paesaggistico di per sé non sanabili, la corte ha osservato che la disposizione censurata è stata adottata "in osservanza dei limiti del potere di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio" (sentenze nn. 68 del 2018, 73 del 2017, 117 del 2015, 290 del 2009, 49 del 2006, 70 del 2005, 196 del 2004). Infatti, l'impugnata disposizione abrogatrice "non incide (...) né sulle scelte di principio relative all'an, al quando e al quantum della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi", ma si limita a concorrere "alla più precisa definizione secundum legem dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale" (sentenze nn. 178 e 2 del 2019, 46 del 2014, 63 del 2012), senza allargare l'aera del condono né invadere la competenza statale in materia di ordinamento penale. Infine, gli eventuali effetti su procedimenti amministrativi pendenti discendono "dal principio tempus

regit actum in applicazione del quale l'amministrazione valuta l'esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria", non essendo invece ascrivibili all'asserita retroattività della norma.

6.6.10. La (illegittima) soppressione del divieto di nuove costruzioni all'interno di boschi e fasce forestali e dell'obbligo di arretramento minimo dal relativo confine

La sentenza n. **135** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 14, lett. n), dello statuto speciale, 3 e 9 cost., il comma 5 dell'art. 37 della legge siciliana n. 19 del 2020 (come sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021), nella parte in cui abrogava i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, e il successivo comma 6 del citato art. 37 (come sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021), in quanto sopprimevano la disciplina di protezione relativa all'inedificabilità dei beni boschivi e al rispetto da parte degli strumenti urbanistici comunali dei limiti minimi di arretramento delle costruzioni dal confine dei boschi e delle fasce forestali. L'eliminazione dei "limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli per gli strumenti urbanistici comunali" riduceva la protezione delle aree sprovviste di pianificazione paesaggistica "alla mera necessità di un'autorizzazione (prescritta dall'art. 146 cod. beni culturali)" che, "in assenza di condizioni e limiti sostanziali a monte, atti a vincolare il provvedimento", non risultava un mezzo efficace per prevenire seri rischi di compromissione dei valori paesaggistici. Per contro, le norme abrogate dalle disposizioni giudicate illegittime perseguivano "la funzione di anticipare i contenuti della pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale" e costituivano una "disciplina di salvaguardia sostanziale" per le aree sprovviste di piano paesaggistico poiché, nelle more della sua approvazione, consentivano di salvaguardarne la complessiva efficacia, "ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali". Siccome "la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell'obbligo di pianificazione paesaggistica", nell'abrogare le disposizioni de quibus, le norme impugnate contrastavano "con le (...) norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (artt. 135 e 143 cod. beni culturali) che definiscono i termini, i contenuti e le finalità dell'obbligo di pianificazione", esorbitando dalla competenza statutaria. Inoltre, l'abbassamento del livello di tutela è risultato irragionevole e arbitrario, in quanto contraddittorio rispetto alla finalità dell'abrogata disciplina volta a incrementare la protezione dei valori paesaggistici e non giustificato dalla cura di altri valori costituzionali. La corte ha rilevato un ulteriore profilo di illegittimità, correlato alle particolari modalità di approvazione dei piani paesaggistici in

Sicilia. In particolare, "le norme di attuazione di tali piani (...) non contengono regole sostanziali sull'uso edificatorio delle aree a bosco, ma si limitano a rinviare" alla legge regionale n. 16 del 1996: pertanto, l'abrogazione dei riferimenti normativi primari determinava la sopravvenuta inoperatività della disciplina d'uso definita in sede di pianificazione e, conseguentemente, "la violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica considerato nella sua valenza sostanziale". Infine, si è precisato che, essendo venuto meno il vincolo paesaggistico per le zone di rispetto dei boschi per legittima e autonoma scelta della regione, la rilevata incostituzionalità dell'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021 "non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le anzidette zone" (art. 10, comma 11, della legge regionale n. 16 del 1996). L'accoglimento delle questioni, nei limiti indicati, comporta la reviviscenza delle norme regionali abrogate.

6.6.11. L'attribuzione al NORAS del corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura delle funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive

La sentenza n. **160** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 21 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, primo comma, cost., da 28 a 36 TFUE, 65 e 81 del regolamento UE n. 528 del 2012 e 17 dello statuto speciale, in quanto attribuisce al NORAS del corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive. Al riguardo, non può ritenersi che le predette "funzioni di vigilanza (...) debbano riferirsi all'attività di certificazione" introdotta dai commi 1 e 2 dell'art. 6, già ritenuti illegittimi, atteso che la relativa disciplina era contenuta nel comma 5 del medesimo articolo. Invero, le funzioni di controllo introdotte dall'art. 4 devono ragionevolmente "intendersi come limitate a quelle relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante disciplinate dal comma 7 dell'art. 6", che non è oggetto di censura, e dall'art. 9, concernente l'attività di prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive.

6.6.12. Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, in sede di giudizio di parifica, pur a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti)

La sentenza n. **184** ha dichiarato che spettava allo stato - e per esso alla corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione - esercitare la funzione giurisdizionale e adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, ed emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata il 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto dalla procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della corte dei conti per la regione siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto regionale (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle sezioni riunite della corte dei conti per la regione siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale e di quello consolidato per l'esercizio finanziario 2019. Nel rigettare due ricorsi regionali per conflitto tra enti, la corte ha chiarito che l'impugnata decisione delle sezioni riunite non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto attribuisce all'assemblea regionale per l'approvazione con legge del rendiconto generale della regione e non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione. La suddetta decisione, infatti, non ha causato il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia. Invero, "oggetto specifico della decisione delle sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento. Pertanto, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi" (sentenze nn. 246 del 2021 e 49 del 2018). La rendicontazione costituisce "presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, in quanto assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale" (sentenze nn. 18 del 2019 e 184 del 2016). Inoltre, l'assemblea regionale ha tempestivamente e volontariamente provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge regionale n. 30 del 2021, a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione

formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riferimento alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità.

6.6.13. La (illegittima) sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa

La sentenza n. **252** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), cost. e 14 dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, della legge siciliana n. 19 del 2021 che, nel pretendere di interpretare autenticamente l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004 di recepimento del terzo condono edilizio, limitava espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di inedificabilità assoluta, ammettendola, invece, per le opere realizzate in aree soggette ad altri vincoli di inedificabilità relativa. La disposizione impugnata, "a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale", aveva "carattere innovativo" perché, "consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa", era "in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione" che intendeva interpretare. "Già sulla base della sua portata letterale", infatti, l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nella sua integralità. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal comma 27, lett. d), dell'art. 32, che attribuisce "carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta" (sentenze nn. 181 del 2021, 117 del 2015, 225 del 2012, 290 e 54 del 2009, 196 del 2004). Fra questi, vi sono i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. In tal senso, si è espressa ripetutamente la corte di cassazione penale, chiarendo che la legge regionale n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni aspetto, il terzo condono edilizio e che è recepita dalla legge regionale n. 15 del 2004. Non è apparso perciò condivisibile "il diverso avviso del CGARS (...) secondo cui, nell'ambito della regione siciliana, dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, (...) preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta. Deve dunque escludersi che l'applicabilità del condono edilizio in

presenza di vincoli relativi possa rientrare tra le possibili varianti di senso del testo originario dell'art. 24" asseritamente interpretato (sentenze nn. 70 del 2020 e 73 del 2017). Vero è che "la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria (...) nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio"; essa, tuttavia, deve essere esercitata "senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono (...) a limite esterno della potestà legislativa". Nella specie, le grandi riforme sono individuate dal legislatore nazionale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente. Assurgono così a norme di grande riforma economico-sociale "le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003", incluso il limite di cui alla lett. d), introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva. La disposizione impugnata ha ecceduto quindi i limiti statutari della potestà legislativa primaria della regione. In via consequenziale, la declaratoria di illegittimità ha investito le residue disposizioni della legge regionale n. 19 del 2021 (relative ai termini per il nulla osta e all'entrata in vigore), che difettavano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata.

6.7. La regione Trentino-Sudtirolo

6.7.1. Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali

6.7.1.1. La competenza del legislatore regionale ad adottare misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni

La sentenza n. **136** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - sollevate in riferimento agli artt. 4 dello statuto e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. - di talune norme adottate dalla regione Trentino-Sudtirolo (artt. 2 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014, 3 della legge regionale n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge regionale n. 2 del 1995, e 15 della legge regionale n. 6 del 2012) e contenenti misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni dei vitalizi dei consiglieri regionali. In particolare, le censurate disposizioni prevedono la riduzione del 20% degli importi, un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal parlamento nazionale o europeo o da altra regione e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo. In linea con la propria giurisprudenza (sentenze nn. 44 del 2021, 254 del 2015, 23 del 2014, 198 e 151 del 2012, 157 del 2007) la corte ha ricondotto la disciplina del vitalizio regionale (a prescindere dal fatto che essa incida riduttivamente o meno sulla sua misura) alla potestà normativa della regione - che dispone di competenza legislativa in

materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale addetto (art. 4, n. 1, dello statuto) e di ampia autonomia finanziaria (artt. da 69 a 86 dello statuto) - nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al consiglio regionale (art. 31 dello statuto). Il legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può indirizzare l'autonomia regionale in tema di trattamento dei consiglieri regionali, rientrando senz'altro tra le norme di coordinamento l'art. 2, comma 1, lett. m), del d.l. n. 174 del 2012 che, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio e, fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione, fino a tale passaggio ha indicato limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e la corresponsione dell'assegno. Tuttavia, alla stregua del suo tenore letterale, la richiamata disposizione fa salvi i trattamenti in essere solo quanto ai limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione. Inoltre, tale norma "esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico (sentenza n. 23 del 2014). Esula da tale finalità - e, dunque, dalla portata dell'evocato principio - la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo".

6.7.1.2. La riduzione del 20% dell'assegno, diretto o di reversibilità, il limite alla cumulabilità con analogo trattamento e la previsione di contributi di solidarietà

La sentenza n. **136** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - sollevate in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, cost. e 6 CEDU - di talune norme adottate dalla regione Trentino-Sudtirolo (artt. 2 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014, 3 della legge regionale n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge regionale n. 2 del 1995, e 15 della legge regionale n. 6 del 2012) e contenenti misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni dei vitalizi dei consiglieri regionali. Le censurate disposizioni prevedono la riduzione del 20% degli importi, diretti o di reversibilità, un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal parlamento nazionale o europeo o da altra regione e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo. Tali previsioni intendono corrispondere alle medesime esigenze di equità, sobrietà, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica, rilevate dalla sentenza n. 108 del 2019 con riguardo alla coeva legge regionale n. 4 del 2014. Le misure de quibus, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in un regolamento lesivo del legittimo affidamento. In particolare, la corte - dopo aver ricordato che sul piano

della ragionevolezza, in generale, è stato considerato idoneo sia l'intento del contenimento della spesa (sentenze nn. 236 del 2017 e 203 del 2016), sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale (sentenza n. 263 del 2020) o meno (sentenza n. 16 del 2017) - ha ravvisato nella specie la sussistenza di una ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale, senza rilevare una lesione del legittimo affidamento, anch'esso "soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali (sentenza n. 241 del 2019)". L'esigenza di "ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento" (sentenze nn. 240 e 108 del 2019). Inoltre, le misure in esame riguardano trattamenti di ammontare elevato rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale ha escluso la lesione del legittimo affidamento proprio in ragione dell'incisione su un importo elevato (sentenza n. 263 del 2020). Infine, quanto alla prevedibilità degli interventi, si è escluso che gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche in corso di erogazione, insuscettibile di modifiche riduttive pro futuro.

6.7.1.3. L'inconferenza di parametri attinenti alle assemblee parlamentari

Al parlamento "deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare (…), in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare" (sentenza n. 24 del 1968). Ad esso "vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai consigli regionali (sentenza n. 66 del 1964), negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari" (sentenze nn. 110 e 331 6 del 1970, 143 del 1968, 14 del 1965), considerato che, "diversamente dalle funzioni assegnate alle camere, le attribuzioni dei consigli si inquadrano (…) nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità" (sentenze nn. 279 del 2008 e 301 del 2007). Così le sentenze nn. **136** e **182**. La prima ha dichiarato non fondate, per inconferenza degli evocati artt. 64, 66, 68 e 69 cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge regionale trentina n. 5 del 2014, i quali dispongono la riduzione del 20% dei vitalizi spettanti ai consiglieri regionali e un limite alla cumulabilità con altro trattamento erogato dal parlamento nazionale o europeo ovvero da una diversa regione. La seconda ha dichiarato non fondate, per inconferenza degli evocati artt. 64, 66, 67, 68 e 69 cost., le questioni di costituzionalità dell'art. 3 della legge friulana n. 2 del 2015 che dispone la riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti.

6.8. La regione Valle d'Aosta

6.8.1. La maggiore ampiezza della competenza concorrente in materia di tutela della salute rispetto alle attribuzioni statutarie e la conseguente operatività della clausola di maggior favore

La sentenza n. **189** ha ribadito che "la competenza concorrente in materia di tutela della salute è più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in ambito sanitario e comporta l'operatività della clausola di maggior favore" ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 37 del 2021).

6.8.2. La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale (in virtù della clausola di maggior favore)

La sentenza n. **267** ha precisato che "la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale" ex art. 117, quarto comma, cost. - in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - spetta anche alla regione autonoma Valle d'Aosta in quanto rappresenta (sentenza n. 119 del 2019) "una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale" (sentenze nn. 58 del 2021, 77 del 2020, 241 del 2018).

6.8.3. La riconducibilità delle disposizioni sul conferimento degli incarichi di vertice presso l'azienda sanitaria regionale alla materia della tutela della salute, anziché alle attribuzioni statutarie

La sentenza n. **189** ha chiarito che le disposizioni regionali che disciplinano il conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario dell'azienda USL valdostana, unica per tutto il territorio regionale, "incidono sull'assetto del Servizio sanitario nazionale e sono pertanto riconducibili (...) alla materia 'tutela della salute', di cui all'art. 117, terzo comma, cost." (sentenze nn. 139 del 2022 e 87 del 2019). Non vengono in rilievo le competenze statutarie della regione Valle d'Aosta in materia di "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica" e di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale", perché "ciò contrasterebbe con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale (...) che, per questa parte, vincola espressamente" le stesse autonomie speciali.

6.8.4. L'istituzione e la gestione del casinò di Saint Vincent (la competenza statutaria in materia di turismo)

"La possibilità, prevista per la regione autonoma Valle d'Aosta, di istituire e gestire" il casinò di Saint Vincent "in deroga al divieto penale del gioco d'azzardo è stata fondata sull'attribuzione, che lo statuto speciale ha riconosciuto alla stessa, della competenza in materia di turismo. I ricavi derivanti dall'attività della casa da gioco, in linea con quanto disposto dal legislatore statale a partire dal 1949, in armonia con lo statuto, hanno contribuito alle entrate regionali, al fine (...) di sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario (sentenza n. 152 del 1985)". Così la sentenza n. **90**.

6.8.5. Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19

La sentenza n. **5** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. - degli artt. 14 e 22 della legge valdostana n. 8 del 2020, che riconosce specifiche indennità, rispettivamente, al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale, in conseguenza degli assetti e delle misure organizzative adottate da regione ed enti locali per fronteggiare gli effetti dell'emergenza da COVID-19 sui servizi socio-sanitari. In primo luogo, le censurate disposizioni vanno ricondotte, più che alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, alla dimensione organizzativa della regione e degli enti locali, come espressioni delle relative competenze statutarie. Quanto all'asserito differente trattamento che si verrebbe a determinare tra operatori sanitari in ambito nazionale esposti al medesimo rischio, si è evidenziato che tale difformità è prevista dallo stesso legislatore nazionale. Infatti, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, nell'attribuire le risorse aggiuntive per il personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica, ha riconosciuto a regioni e province autonome la possibilità di incrementare gli importi con proprie risorse disponibili a legislazione vigente. Pertanto, potendo i trattamenti differire per effetto della differente capacità regionale di fornire stanziamenti aggiuntivi in relazione alle proprie disponibilità, la disciplina impugnata, ancorché divergente da quella di altre regioni, è pienamente legittima (sentenza n. 241 del 2018). In merito alla denunciata violazione dei principi concernenti il limite dell'ammontare delle risorse che le pubbliche amministrazioni possono destinare al trattamento accessorio del personale (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), si è ribadito che, provvedendo la regione Valle d'Aosta a finanziare la propria spesa sanitaria in autonomia e senza oneri

a carico del bilancio dello stato, "quest'ultimo non ha titolo per dettare, con riguardo al medesimo settore di spesa pubblica, norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 241 del 2018)". Infine, atteso il quadro regolatorio delle modalità di concorso della regione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, basato sul metodo pattizio e di accordo con lo stato, si è esclusa l'applicabilità diretta dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 sui limiti alle risorse destinabili al trattamento accessorio del personale.

6.8.6. La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici di taluni interventi edilizi (aperture su pareti esterne e posizionamento di strutture non facilmente rimovibili in aree vincolate), in tempo di pandemia da COVID-19

La sentenza n. **21** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 2, lett. q), dello statuto, l'art. 78, comma 2, lett. d), della legge valdostana n. 8 del 2020 che, nell'ambito delle misure adottate in occasione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, sottraeva all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici alcuni interventi edilizi in aree vincolate, quali aperture su pareti esterne e riposizionamento di strutture non facilmente rimovibili. La disposizione censurata derogava all'art. 146 del codice dei beni culturali, che ha natura di norma di grande riforma economico-sociale e, pertanto, deve ricevere uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Peraltro, è da escludere che, in considerazione delle competenze statutarie, la regione avrebbe potuto prevedere ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica. Infatti, l'allegato A al d.p.r. n. 31 del 2007, che prevede i casi di esonero, pur avendo rango regolamentare e una natura non tassativa né esaustiva, contiene disposizioni espressive dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 del codice dei beni culturali, idonee, pertanto, a vincolare anche la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

6.8.7. La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive

La sentenza n. **21** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 2 e 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. m) e s), cost. - degli artt. 78, commi 3, lett. a), 4, lett. b), c) e d), e 6, lett. b) e c), della legge valdostana n. 8 del 2020 e 56, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2021. Le disposizioni in esame prevedono la possibilità di realizzare, in costanza della pandemia da COVID-19 e comunque fino al 31 luglio 2025, con modalità

semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi finalizzati al mantenimento delle capacità ricettive di strutture turistiche, alberghiere e non, e alla prosecuzione delle attività produttive, nel rispetto della normativa sul distanziamento sociale. Esse attengono "alle competenze attribuite alla regione dallo statuto speciale che involgono la regolazione dei titoli edilizi, la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, da esercitarsi nel rispetto delle sole norme statali di grande riforma economico sociale"; e "rappresentano lo svolgimento delle attribuzioni regionali", tra le quali rientra anche "la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono (...) modalità semplificate" degli interventi edilizi. Invero, atteso che la "possibilità di assentire gli interventi considerati secondo le nuove modalità (...) non implica affatto l'irrilevanza paesaggistica degli interventi", le norme impugnate non risultano derogare alle disposizioni statali che tutelano beni culturali e paesaggistici, non potendo essere interpretate nel senso che consentono "agli interessati di realizzare opere senza previa autorizzazione paesaggistica, laddove richiesta dalla normativa statale" (sentenze nn. 101 del 2021 e 189 del 2016).

6.8.8. La non spettanza allo stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée s.p.a. a totale partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso regionale per conflitto intersoggettivo e annullamento dell'impugnata sentenza d'appello della corte dei conti)

La sentenza n. **90** ha dichiarato che non spettava allo stato, e per esso alla corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della deliberazione del consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée s.p.a. L'approvazione della citata delibera "costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari (sentenza n. 69 del 1985)", rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale valdostano, al pari dell'art. 122, quarto comma, cost., "esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati". In altri

termini, l'approvazione con delibera consiliare della ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica che gestisce il casinò di Saint-Vincent, "pur dando vita a un atto formalmente amministrativo, costituisce, da parte dei consiglieri regionali, esercizio di una funzione riconducibile a valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico, inerenti all'autonomia decisionale dell'organo politico della regione", in quanto tali esenti da responsabilità, in base all'art. 24 dello statuto. Pertanto, la corte ha disposto l'annullamento della denunciata sentenza nonché di tutti gli atti e provvedimenti consequenziali o comunque connessi.

6.8.9. L'autorizzazione all'assemblea di Finaosta s.p.a. a innalzare fino al doppio i compensi previsti per il presidente e i membri del consiglio d'amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo al 2020 - Auspicio rivolto al ministro dell'economia e delle finanze

La sentenza n. **153** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 1, della legge valdostana n. 16 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, lett. a), dello statuto speciale e 117, terzo comma, cost., nella parte in cui, sostituendo l'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 7 del 2006, stabilisce che l'assemblea della società a partecipazione regionale Finaosta s.p.a. è autorizzata a innalzare i compensi per il presidente e i membri del consiglio di amministrazione fino al doppio di quelli previsti per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio 2020. In base al principio di coordinamento della finanza pubblica rinvenibile nel combinato disposto degli artt. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 e 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, sino all'emanazione del decreto ministeriale ex art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, "il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori" delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni "non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nel 2013". Tuttavia, trattandosi di una regione a statuto speciale, vengono in rilievo le clausole di salvaguardia di cui agli artt. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 e 24-bis del d.l. n. 95 del 2012: quest'ultimo intende "garantire che il contributo delle regioni a statuto speciale (...) all'azione di risanamento della finanza pubblica" venga "realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e regioni a statuto speciale", escludendo così "l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge" per le regioni ordinarie (sentenze nn. 236 del 2013, 22 del 2014, 215 del 2013). Tale clausola "prefigura un percorso procedurale dominato dal principio consensualistico per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità che lo stato voglia

introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria" (sentenza n. 241 del 2012). Quanto alle evocate norme interposte, nel porre transitoriamente un tetto di spesa ai compensi degli amministratori delle società partecipate, l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 reca un vincolo che "mostra (...) un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" (sentenza nn. 166 del 2021, 186 del 2019, 64 del 2020) con l'azione riformatrice finalizzata al contenimento della spesa pubblica e risulta riconducibile alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e non a quella esclusiva dell'ordinamento civile. Pertanto, esclusa l'inerenza a una materia di competenza esclusiva, le disposizioni statali interposte "non si applicano alle regioni a statuto speciale (...) perché rientrano nell'ambito operativo delle richiamate clausole di salvaguardia". Invero, poiché l'aumento dei compensi degli amministratori mira a "un più efficace svolgimento dei compiti istituzionali di un ente strumentale della regione", la norma impugnata risulta "funzionalmente e materialmente connessa con la competenza legislativa primaria della regione" in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale (art. 2, lett. a, dello statuto). Inoltre, essa non risulta idonea a incidere sul menzionato obiettivo di coordinamento della finanza pubblica che, se limita anche la potestà legislativa delle autonomie speciali, "in tanto può essere perseguito in quanto, nel condizionare gli interventi legislativi regionali rispetto ai quali viene evocato, sia ragionevolmente rapportato alle situazioni sostanziali che si intendono regolare". Nella specie, l'esiguità del costo derivante dalla disposizione impugnata e la sua riferibilità esclusiva al bilancio di Finaosta s.p.a. portano a escludere che "le situazioni concretamente regolate dal legislatore regionale possano attingere i principi di coordinamento finanziario". Infine, stante la necessità di introdurre misure adeguate affinché le società a partecipazione pubblica possano attuare un'efficace azione amministrativa "con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria", il collegio ha auspicato "la sollecita approvazione del decreto del ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 11, comma 6, del d. lgs. n. 175 del 2016", con il quale "si eviterebbero le ulteriori disfunzioni derivanti dall'ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio".

6.8.10. Norme relative agli incarichi di vertice presso l'azienda sanitaria regionale

6.8.10.1. La possibilità di attingere, ai fini della nomina del direttore generale, per più di una volta dalla rosa di candidati precedentemente definita (in ipotesi diverse dalla scadenza fisiologica dell'incarico)

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, cost. - dell'art. 1 della legge valdostana n. 31 del 2021 che prevede la possibilità di attingere, ai fini della nomina del direttore generale dell'azienda sanitaria regionale, per più di una volta dalla rosa di candidati precedentemente definita. La corte non ha ravvisato l'asserito contrasto con l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 che richiede l'espletamento di una nuova procedura per la formazione dell'elenco ristretto di candidati, limitando la possibilità di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o mancata conferma dell'incarico. Infatti, la scadenza dell'incarico di direttore generale dell'azienda valdostana, unica in tutta la regione, non può mai avvenire prima del triennio, atteso che la sua durata è compresa tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni, come previsto dalla normativa statale (art. 2, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 171 del 2016), a cui rinvia, non disponendo diversamente, quella regionale (art. 13, comma 8, della legge regionale n. 5 del 2000, come sostituito dalla legge regionale n. 31 del 2021). Di conseguenza, non si può mai verificare che, nell'ipotesi di scadenza fisiologica dell'incarico, sia ancora possibile attingere dall'elenco definito precedentemente. Tale facoltà è destinata a operare in fattispecie diverse, tra cui quelle di decadenza e di mancata conferma, previste dal legislatore statale. Peraltro, "nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata in merito alle ipotesi in cui attingere dal precedente elenco ristretto, essa deve essere interpretata in senso rispettoso di quella statale" (sentenze nn. 139 e 70 del 2022).

6.8.10.2. La (illegittima) previsione del commissariamento dell'azienda anche alla scadenza naturale dell'incarico di direttore generale

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 2, comma 2, della legge valdostana n. 31 del 2021, che prevedeva una fattispecie di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale dell'azienda sanitaria regionale anche alla scadenza naturale dell'incarico. La corte ha ravvisato il contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 in quanto la disposizione regionale non ricollegava il commissariamento né a esigenze di carattere straordinario o a una comprovata e

giustificata impossibilità di copertura della vacanza con l'ordinario procedimento (sentenza n. 209 del 2021), né ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate nella sentenza n. 87 del 2019 (intervenuta vacanza dell'incarico nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria o del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la supplenza del direttore sanitario o amministrativo; interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie).

6.8.10.3. L'(illegittima) inclusione nella composizione della commissione per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario di un dirigente apicale della regione o di altra amministrazione

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 5 della legge valdostana n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2000, disponeva che la commissione per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario dell'azienda sanitaria regionale fosse composta da un dirigente apicale della regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie, anziché da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie. L'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 - evocato quale parametro interposto ed espressivo di un principio fondamentale in materia di tutela della salute - include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti. Tale disposizione, laddove prevede che uno dei componenti possa essere designato dalla regione, deve essere interpretata nel senso che quest'ultima può esercitare il suo potere all'interno di detta categoria, limitandosi a designare un solo componente che vi rientri. Inoltre, "non può in alcun modo rilevare la natura dettagliata della disposizione statale, perché, alla luce della ratio sottesa alla stessa, un simile carattere si pone in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore" (sentenza n. 192 del 2017), né "può essere utilmente evocata un'esigenza di adeguamento della normativa nazionale alla realtà territoriale valdostana".

6.8.10.4. La collocazione temporale del requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario nei sette anni precedenti alla selezione

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge valdostana n. 31 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, cost., nella parte in cui, in merito al requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario presso l'azienda

sanitaria regionale, dispone che i cinque anni di attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie, siano stati svolti nei sette anni precedenti. Il legislatore statale, infatti, non si è premurato di indicare - nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, espressivo di principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze nn. 155 del 2022 e 295 del 2009) - a quale distanza temporale dalla procedura selettiva il requisito in considerazione debba essere integrato. Conseguentemente, "nulla avendo stabilito la legge statale in merito alla collocazione temporale del requisito", non sussiste "un rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio da essa espresse e si deve concludere che si tratti di profilo rimesso al legislatore regionale".

6.8.10.5. La (illegittima) previsione di requisiti ulteriori, di competenza o di carriera, per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario, rimessi alla determinazione della giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 5 della legge valdostana n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2000, prevedeva, per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario dell'azienda sanitaria regionale, requisiti ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico. La norma si poneva in contrasto con gli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992 che disciplinano i requisiti volti a garantire un alto livello di professionalità dei candidati. L'esigenza di requisiti unitari e omogenei a livello nazionale (sentenza n. 155 del 2022) risulta perfettamente in linea con la facoltà riconosciuta al direttore generale (ex art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016) di attingere dagli elenchi anche di altre regioni per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario. "La genericità della previsione regionale, che consente all'organo politico (la giunta regionale), in occasione dell'avviso pubblico relativo a ogni nomina, di indicare ulteriori requisiti non predefiniti, per quanto genericamente ancorati a competenza o carriera, non solo altera l'uniformità di disciplina richiesta dal sistema, ma, per il margine di discrezionalità riconosciuto, sottopone la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario al rischio del condizionamento politico, così vanificando le finalità perseguite dal legislatore statale" (sentenza n. 159 del 2018). Inoltre, dal dettato normativo non è emerso che i requisiti rimessi alla giunta debbano essere intesi come ulteriori e corrispondenti a quelli preventivamente indicati in sede di conferenza stato-regioni, poiché

l'accordo ivi raggiunto riguarda la definizione dei criteri di valutazione dei titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera dei candidati, non l'individuazione di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli già delineati dal legislatore statale. La dichiarazione di illegittimità ha investito in via consequenziale il censurato art. 5, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, commi 1, 3 e 4, della legge regionale n. 5 del 2000, utilizzava il termine "minimi", in quanto "detto termine si connette alla possibilità di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli indefettibili indicati nominatim dalla legge regionale - già sostanzialmente coincidenti con quelli di cui alla normativa statale - per cui si tratta di previsione strettamente e funzionalmente correlata con la porzione della disposizione impugnata (...), costituendo con essa un insieme organico, espressivo di una logica unitaria".

6.8.11. La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel corpo regionale dei vigili del fuoco

La sentenza n. **267** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lett. l), cost. e 2, lett. a) e b), dello statuto speciale - dell'art. 5, commi 9 e 10, della legge valdostana n. 35 del 2021 che prevedono la proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel corpo regionale dei vigili del fuoco. Le norme impugnate, aventi ad oggetto graduatorie concorsuali e funzionali a consentirne l'utilizzazione ai fini dell'accesso all'impiego, intervengono in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto e rientrano nella competenza residuale regionale relativa all'organizzazione amministrativa del personale. La circostanza che il personale assunto attingendo dalle suddette graduatorie possa, nel corso del rapporto così instaurato, fruire della mobilità "rappresenta, al più, una conseguenza del tutto mediata e indiretta dell'intervento normativo". La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale spetta anche alla regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di "maggior favore" ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto rappresenta "una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuita dalle (...) previsioni statutarie, fra l'altro sottoposte al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale". Sotto un diverso profilo, l'opzione di rendere ultrattive le graduatorie per un ampio lasso di tempo può indubbiamente porsi in contrasto sia con le scelte statali - che, nell'intento di chiudere una fase transitoria caratterizzata dalla proroga della loro

vigenza, hanno posto nuove regole più stringenti, limitando a due anni la validità - sia con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, si rischia di violare il principio di buon andamento - ove sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o perché non è più attendibile la valutazione dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione necessaria per ricoprire l'incarico - e di "precludere a un'ampia platea di soggetti, normalmente più giovani, la possibilità di prendere parte a nuove selezioni". Nondimeno, nella specie, la durata della graduatoria per centralinisti dell'emergenza "non è tale (...) da pregiudicare la professionalità dei candidati giudicati idonei" in quanto "si è in presenza di una posizione lavorativa che non richiede lo svolgimento di mansioni connotate da un'elevata professionalità e che, in quanto tale, sarebbe stata soggetta a rapida obsolescenza" e perché il bando, "nel prevedere l'utilizzabilità della graduatoria in questione per la copertura degli altri posti di centralinista che si sarebbero resi vacanti nel termine triennale di validità per essa stabilito, la subordina alla frequenza di un apposito corso di formazione e, quindi, al superamento di un esame finale". Quanto allo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel corpo regionale dei vigili del fuoco, assume "un peso certamente significativo la circostanza che l'utilizzazione (...) è condizionata al superamento del percorso previsto dagli artt. 42 e 46 della legge" regionale n. 37 del 2009. Infatti, per l'assunzione nel corpo valdostano dei vigili del fuoco è necessario che i vincitori del concorso frequentino, con esito positivo, un apposito corso al quale si può essere ammessi previa verifica, mediante specifici accertamenti sanitari, sia dell'idoneità psicofisica sia del possesso dei requisiti attitudinali allo svolgimento delle mansioni. Alla luce di tali considerazioni, l'ampio arco temporale di efficacia delle graduatorie, per effetto della loro ulteriore proroga, "può essere tollerato solo nello specifico contesto appena tratteggiato, nel quale una siffatta durata è bilanciata da prescrizioni idonee ad assicurare una efficace valutazione delle perduranti capacità professionali del personale interessato". Per le stesse ragioni è stata esclusa la fondatezza della censura riferita alla mobilità del suddetto personale. Al riguardo, si è sottolineato che l'art. 30, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che le amministrazioni di destinazione provvedono alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento sia stata accolta, anche predisponendo percorsi specifici o settoriali di formazione tramite la scuola nazionale dell'amministrazione. Inoltre, con particolare riguardo al corpo valdostano dei vigili del fuoco, l'art. 232 del d.lgs. n. 217 del 2005 subordina la mobilità, verso il corpo nazionale, del personale appartenente ai ruoli operativi in possesso del prescritto titolo di studio, oltre che all'assenso

dell'amministrazione di destinazione, anche alla verifica di specifici requisiti e all'accertamento della compatibilità dei percorsi formativi già espletati.

6.9. Le province di Trento e Bolzano

6.9.1. L'attribuzione alle province autonome della competenza concorrente in materia di tutela della salute (comprensiva della disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria), in virtù della clausola di maggior favore

La sentenza n. **9** ha ribadito che la competenza concorrente relativa alla tutela della salute, attribuita alle regioni ordinarie dalla riforma del 2001, essendo "più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera", "comporta l'operatività della clausola di maggior favore" ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e "spetta anche alle province autonome, con conseguente facoltà per lo stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina" (sentenza n. 231 del 2017).

La sentenza n. **139** ha precisato che la materia in cui rientrano le disposizioni sull'affidamento degli incarichi della dirigenza sanitaria è "quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l'operatività della clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e "spetta anche alle province autonome, con conseguente facoltà per lo stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina" (sentenze nn. 9 del 2022 e 231 del 2017). D'altronde, l'unica competenza legislativa della provincia in materia sanitaria (art. 9, n. 10, dello statuto regionale) è stata espressamente qualificata come "una competenza di tipo concorrente" (sentenze nn. 134 e 59 del 2006, 182 del 1997, 373 del 1995). Perciò, risulta priva di fondamento l'argomentazione secondo cui i dirigenti sanitari rientrerebbero nella più generale categoria del personale degli enti strumentali della provincia, di modo che la relativa disciplina sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale in tema di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (art. 8, primo comma, n. 1, dello statuto). "Tale tesi contrasta, infatti, con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale e che, per questa parte, vincola espressamente le stesse regioni a statuto speciale e le province autonome" (sentenza n. 354 del 1994).

6.9.2. Le norme statali di riforma economico-sociale sulle procedure di aggiudicazione, sulla conclusione e sull'esecuzione dei contratti pubblici quali parametri interposti che riempiono di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa provinciale

La sentenza n. **23** ha sottolineato come "siano proprio la concorrenza e l'ordinamento civile a illuminare la natura di parametro interposto delle norme del d.lgs. n. 50 del 2016 relative alle procedure di aggiudicazione nonché alla conclusione e all'esecuzione dei contratti pubblici. Tali disposizioni, pertanto, (...) riempiono di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici" (sentenze nn. 166 del 2019, 263 del 2016, 187 del 2013). In particolare, nel confermare che "le norme di riforma economico-sociale, di cui al codice dei contratti pubblici, desumibili dalle esigenze poste dalla concorrenza, si impongono quali limiti alla competenza primaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome", la pronuncia ha chiarito che il "presunto carattere vincolante dei soli obblighi prescritti dal diritto dell'Unione europea non può essere (...) dedotto né dalla sentenza n. 45 del 2010", né dal d.lgs. n. 162 del 2017 di attuazione statutaria. "La prima si limita a rilevare l'identità concettuale della nozione di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., rispetto a quella accolta dal diritto dell'Unione europea. Il decreto legislativo, dal canto suo, richiama espressamente il necessario rispetto delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese, ma non certo in via esclusiva, quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni". Lo statuto trentino e il d.lgs. attuativo evocano "non soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea, ma anche l'osservanza delle norme di riforma economico-sociale, tra le quali devono ascriversi quelle dettate dal codice dei contratti pubblici per le procedure di aggiudicazione, comprese le disposizioni relative ai contratti sotto soglia" (sentenze nn. 263 del 2016, 184 del 2011, 283 e 160 del 2009, 401 del 2007), "senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata" (sentenze nn. 98 e 39 del 2020, 322 del 2008). Nel contempo, resta "confermato il limite imposto alla competenza primaria della provincia autonoma (...), costituito dal rispetto delle norme di riforma economico-sociale, contemplate dal codice dei contratti pubblici in materia di conclusione e di esecuzione dei contratti".

6.9.3. L'inidoneità del contesto di emergenza pandemica ad ampliare le competenze provinciali e a giustificare deroghe alle norme fondamentali di riforma economico-sociale (in materia di contratti pubblici)

"Non può (...) dubitarsi che sia inibito al legislatore provinciale derogare all'uniforme disciplina dettata in materia da norme di riforma economico-sociale, quali quelle dettate dal codice dei contratti pubblici, senza che possa in alcun modo rilevare la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19. La precarietà del contesto di emergenza non ha, infatti, ampliato le competenze provinciali, semmai, in una materia come quella dei contratti pubblici, ha acuito le esigenze di uniformità della disciplina e di certezza del diritto". La crisi economica conseguente all'emergenza pandemica "non può in alcun modo mutare il giudizio relativo ai limiti imposti alla competenza provinciale". Così la sentenza n. **23** la quale ha altresì affermato che la crisi pandemica "non consente (...) di ravvisare una sorta di generale giustificazione rispetto a possibili deroghe a norme di riforma economico-sociale adottate dallo stato, né in tal senso potrebbe deporre la (...) comunicazione della Commissione europea (2020/C 108 I/0l)". Al contrario, "l'esigenza di governare gli effetti economici della crisi e di operare delicatissimi bilanciamenti fra l'istanza di prevenire il rischio pandemico e la connessa necessità di operare semplificazioni delle procedure, da un lato, e le esigenze di garantire la concorrenza nonché la corretta conclusione ed esecuzione dei contratti, da un altro lato, potenziano le ragioni di uniformità della disciplina sottese alle norme di riforma economico-sociale, che in ogni caso solo lo stato è legittimato a derogare. Non giova certo alle istanze di uniformità, di trasparenza e di certezza del diritto, necessarie in special modo a tutela della concorrenza e delle ragioni dell'eguaglianza sottese all'ordinamento civile, tanto più in un contesto precario quale quello della presente crisi, l'accavallarsi di deroghe, disegnate a livello provinciale, specie se difformi rispetto alle parallele deroghe disposte a livello statale".

6.9.4. La competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche

La sentenza n. **117** si è diffusamente soffermata sulla competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche. L'art. 9 dello statuto, annoverando, al punto 9, l'utilizzazione delle acque pubbliche tra le materie assegnate alla potestà legislativa concorrente delle province, esclude espressamente, con formula tuttora vigente, le grandi derivazioni a scopo idroelettrico. Allo stesso tempo, gli artt. 12 e 13 (quest'ultimo nella versione originaria) dettavano una peculiare disciplina, in cui alle province erano riservati, da un lato, un ruolo di partecipazione alle decisioni assunte in sede statale, dall'altro, la

competenza a stabilire con legge i criteri per la determinazione del prezzo dell'energia e per le tariffe d'utenza. Il quadro delle competenze provinciali è poi mutato. La riforma operata con legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, attribuendo alle regioni ordinarie una competenza di cui le province autonome, all'epoca, non disponevano. Tale competenza concorrente, tuttavia, doveva intendersi estesa anche alle autonomie speciali, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della citata legge costituzionale (sentenze nn. 64 del 2014 e 383 del 2005). In seguito, l'art. 1 del d.lgs. n. 289 del 2006 è intervenuto sull'art. 1-bis del d.p.r. n. 235 del 1977, recante norme di attuazione statutaria in materia di energia. In particolare, i novellati commi 2 e 16 hanno stabilito che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e le relative concessioni (ivi compresi i canoni) fossero disciplinate con legge provinciale nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, cost. nonché dei principi fondamentali delle leggi dello stato. In tale contesto, la corte ha affermato che spettava allo stato "intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro (...) alle province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative (sentenza n. 28 del 2014)". Nel 2017 la materia è stata oggetto di un singolare intervento riformatore, volto a modificare incisivamente l'art. 13 dello statuto. L'art. 1, comma 833, della legge n. 205 del 2017 ha innovato la disposizione statutaria, estendendo la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, e precisando che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale. Contestualmente, il successivo comma 834 della legge n. 205 del 2017 ha abrogato il comma 2 dell'art. 1-bis del d.p.r. n. 235 del 1977. L'attuale formulazione dell'art. 13 (ove compare l'espressione "principi fondamentali dell'ordinamento statale") è parzialmente diversa da quella utilizzata negli artt. 4 e 8 dello statuto (che pongono i limiti dei "principi dell'ordinamento giuridico della repubblica" e delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica"). D'altro canto, l'espressione "principi fondamentali dell'ordinamento statale" non equivale

alla formula riferita ai "principi fondamentali" di una specifica materia. Nella specie, dunque, non si è al cospetto di una competenza legislativa concorrente; nel contempo, ragioni di ordine sistematico e testuale non consentono di ritenere che sia conferita alle province, per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua, un'autonomia più accentuata di quella di cui godono in ogni altra materia di competenza primaria. La collocazione separata della materia de qua nell'art. 13 non vale, infatti, a esonerare la relativa legislazione dal rispetto dei limiti validi per la disciplina di tutte le altre materie, quali il rispetto della costituzione e le norme fondamentali di riforma economico-sociale. In definitiva, l'art. 13 dello statuto non autorizza in alcun modo le province autonome a superare i limiti fissati dal precedente art. 4 per l'esercizio di una competenza legislativa primaria.

6.9.5. La (illegittima) previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **9** ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole "o private"), per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 18, comma 9, della legge della provincia autonoma di Trento n. 6 del 2020, in quanto prevedeva, quale requisito per la nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'azienda per i servizi sanitari, l'esperienza di direzione anche in strutture private. Secondo la disposizione censurata, i requisiti per l'accesso all'incarico di direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero corrispondevano a quelli stabiliti dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal d.p.r. n. 484 del 1997 per gli incarichi di alta dirigenza sanitaria, assimilando le suddette nomine a quelle di direttore sanitario e amministrativo, per le quali non è richiesta un'esperienza nel settore pubblico. La normativa statale in materia di tutela della salute richiede, per la nomina a direttore del distretto e del dipartimento di prevenzione, l'esperienza specifica nel settore pubblico (artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992). Gli artt. 12 del d.p.r. n. 484 del 1997 e 18 del CCNL area sanità, ai fini del conferimento di incarichi nelle strutture sanitarie, attribuiscono rilievo all'esperienza acquisita nel settore privato solo se maturata presso strutture equiparate alle pubbliche o accreditate. La sentenza n. 179 del 2021 ha già precisato che la provincia autonoma può articolare diversamente la struttura degli uffici con la previsione di contratti per posizioni di alta dirigenza, ma non può derogare al principio che i direttori delle articolazioni organizzative fondamentali dell'azienda possiedano anche un'esperienza nel settore della sanità pubblica, essendo

tale requisito funzionale ad "assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento". Pertanto, pur potendo la provincia scegliere per gli incarichi dirigenziali figure estranee alla compagine aziendale, l'opzione deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali della normativa statale, tra cui quello del possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica. Il d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore del distretto è attribuito a un dirigente dell'azienda con una specifica esperienza nell'organizzazione dei servizi territoriali o a un medico convenzionato e che il direttore del dipartimento di prevenzione sia scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento. Anche il direttore del servizio ospedaliero provinciale, in quanto preposto all'organizzazione di tutti gli ospedali pubblici della provincia, deve essere in possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica. Una simile esperienza, quale requisito per le predette nomine, trova la propria ragione giustificatrice in un principio fondamentale che si ricava direttamente dalla normativa statale e che caratterizza la posizione relativa alle articolazioni organizzative fondamentali previste dalla disciplina provinciale.

6.9.6. Norme della provincia di Trento in materia di contratti pubblici

6.9.6.1. La (illegittima) previsione dell'affidamento di appalti sopra-soglia di lavori, servizi e forniture mediante procedura negoziata in costanza di pandemia da COVID-19

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 63 cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 1, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, che - nell'introdurre misure di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti di valore superiore alla soglia europea, temporalmente circoscritte, nella loro vigenza, alla durata delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale, per la prevenzione e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - prevedeva l'affidamento dei lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea mediante procedura negoziata. La corte, dopo aver ricondotto la disposizione censurata all'ambito delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, attinente alla materia della tutela della concorrenza (sentenze nn. 98 del 2020 e 28 del 2013), ha ricordato che la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando - regolata, in generale, a livello statale, dall'art. 63 cod. contratti pubblici e, a livello provinciale, dall'art. 33 della legge provinciale n. 26 del 1993 - è "una peculiare figura (sentenza n. 168 del 2020) di aggiudicazione, fortemente limitativa della concorrenza, il ricorso alla quale richiede rigorosi presupposti, che devono inserirsi in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad

assicurare un sistema di tutele uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale (sentenza n. 160 del 2009)". La norma impugnata presentava un contenuto palesemente divergente rispetto a quanto stabilito a livello nazionale poiché, mentre la previsione statale attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di avvalersi di tale procedura meno competitiva, la disciplina provinciale contempla un automatismo, operando "una cristallizzazione ex ante della valutazione che, viceversa, il codice dei contratti pubblici rimette alla discrezionalità dell'amministrazione", chiamata a compiere questa scelta "nella misura strettamente necessaria e sulla base dell'accertamento in concreto delle ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili". Per analoghe ragioni la corte ha dichiarato illegittimo l'art. 52, comma 2, della legge provinciale n. 3 del 2020, intervenuto a modificare la disposizione censurata ampliandone sia l'efficacia temporale, estesa a tutta la durata dello stato di emergenza, sia l'ambito oggettivo di applicazione, riferito anche agli affidamenti di incarichi tecnico-professionali di importo pari o superiore alla soglia europea, nonché agli affidamenti di servizi e forniture di importo pari alla citata soglia. Tali modifiche hanno determinato "un inasprimento del contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici, cui si aggiunge la violazione" del successivo art. 157, comma 1, "che regola a livello statale l'affidamento di incarichi tecnico-professionali, con conseguente violazione dei limiti statutari rappresentati dalle norme di riforma economico-sociale cui sono ascrivibili le citate norme codicistiche". La situazione di contrasto non è venuta meno con l'art. 2 del d.l. n. 76 del 2020, che non può determinare una sanatoria retroattiva dell'illegittimità costituzionale e, nel merito, ha previsto la possibilità di utilizzo della procedura negoziata mentre la normativa provinciale ne prevedeva l'obbligatorietà.

6.9.6.2. La (illegittima) previsione della valutazione dell'offerta tecnica in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per superamento dei limiti statutari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 3, lett. a), b) e c), della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui, intervenendo in materia di contratti pubblici, prevedeva la valutazione dell'offerta tecnica in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare. In base alla norma di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 95, comma 6, del codice, i criteri di aggiudicazione dell'offerta, da stabilirsi nei documenti di gara, devono essere "pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto" e l'offerta economicamente più

vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi, "quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto". Il collegio ha motivato la decisione sulla base di molteplici considerazioni, con particolare riguardo all'obbligatorietà prevista dalla norma censurata che, diversamente dalla disciplina statale, non lascia alcuna discrezionalità di apprezzamento all'amministrazione aggiudicatrice in ordine alla scelta se tradurre un elemento in dati quantitativi o tabellari. Inoltre, le lett. a) e b) del denunciato comma 3, facendo espresso riferimento alle micro-, piccole o medie imprese subappaltatrici o fornitrici locali, hanno introdotto un elemento discriminatorio su base territoriale, ontologicamente incompatibile con un giudizio di tipo qualitativo. La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimi, per violazione dei medesimi parametri, i commi 4, lett. c), e 6 dell'art. 52 della legge provinciale n. 3 del 2020. La prima disposizione - pur introducendo un criterio composito, che ponderava la preferenza per chi si impegna a subappaltare a determinate imprese con la qualità organizzativa delle risorse impiegate - ha lasciato "immutati i profili discriminatori e di indeterminatezza dell'art. 2, comma 3, della legge" provinciale n. 2 del 2020, "già presenti e censurati rispetto alla sua originaria formulazione", in quanto impediva, di fatto, "alla stazione appaltante di scegliere i criteri maggiormente in grado di valorizzare gli elementi delle singole offerte utili e vantaggiosi per la realizzazione dell'opera". Anche il comma 6, che ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 2 della legge provinciale n. 2 del 2020, nell'autorizzare, per l'affidamento di servizi e forniture, le stazioni appaltanti a utilizzare tutti gli elementi di valutazione di cui al comma 3, continuava "ad imporre che essi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, così limitando a valle l'autonomia dell'amministrazione" e a conferire "rilevanza a elementi in sé discriminatori, avulsi in quanto tali da ogni possibile giudizio qualitativo sull'offerta". Per le stesse motivazioni la corte ha dichiarato illegittimo anche l'art. 1, comma 4, della legge provinciale n. 13 del 2020, che - modificando nuovamente l'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020 - ha esteso agli appalti di lavori la facoltà di scelta degli elementi indicati dalla medesima disposizione.

6.9.6.3. La (illegittima) previsione della valutazione della componente del prezzo con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 4, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020 nonché l'art. 52, comma 7, della legge provinciale n. 3 del 2020 che ha abrogato la precedente disposizione ma ne ha esattamente trasfuso il

contenuto nel comma 6-bis del citato art. 2. Entrambe le disposizioni prevedono un identico e predefinito meccanismo di valutazione per la componente del prezzo relativa al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ricorso a formule matematiche. In particolare, si fa riferimento a formule di tipo bilineare caratterizzate dal fatto che all'aumentare del ribasso, il vantaggio nella valutazione dell'offerta cresce a un ritmo sempre più limitato.
Per un verso, il pregio è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo; per un altro verso, il difetto è di limitare la concorrenza basata proprio sul prezzo. La violazione della norma di riforma economico-sociale ex art. 95, comma 6, del codice è derivata dall'automatica imposizione di un criterio predefinito di valutazione della componente del prezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La previsione censurata, infatti, impediva "alla stazione appaltante, che ritenga di dover dare maggior peso alla componente del prezzo, alla luce dell'oggetto e della natura del contratto, di poter scegliere una formula diversa" e finiva per "tradire l'autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice".

6.9.6.4. La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere motivatamente a criteri valutativi discrezionali, solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale ex art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 7, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, il quale prevedeva che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e tempestività, le amministrazioni aggiudicatrici potessero ricorrere motivatamente a criteri di valutazione di natura discrezionale e solo se necessario in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto. La disposizione provinciale - limitando l'utilizzo dei criteri di valutazione di natura discrezionale ai soli casi in cui fosse "necessario" ed escludendo quelli di semplice pertinenza, in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto - si poneva in contrasto con la normativa statale poiché comprimeva la possibilità delle stazioni appaltanti di valutare le offerte secondo i criteri e i metodi ritenuti più idonei, valorizzando elementi qualitativi.

6.9.6.5. La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di operare esclusioni automatiche delle offerte anomale anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei parametri statutari in relazione alle norme di riforma economico-sociale ex art. 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 8, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, che prevedeva la facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di operare esclusioni automatiche delle offerte anomale anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, la funzione del giudizio di anomalia dell'offerta è quella di garantire un equilibrio tra la convenienza per la pubblica amministrazione ad affidare l'appalto al prezzo più basso e l'esigenza di evitare un ribasso che si attesti al di là del ragionevole limite dettato dalle regole di mercato, con possibile pregiudizio della stessa corretta esecuzione del contratto. I citati commi dell'art. 97 del codice stabiliscono le modalità di valutazione della congruità delle offerte quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Salvo che in casi tassativamente individuati, la soglia di anomalia, per come definita dal codice, non determina l'esclusione automatica delle offerte, ma il superamento determina l'introduzione di un sub-procedimento di verifica delle ragioni che eventualmente depongano per la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta. Diversamente dalla disciplina statale, la normativa censurata, nel rinviare a un regolamento di attuazione, consentiva all'amministrazione di operare esclusioni automatiche e in tal modo violava un principio del codice dei contratti pubblici che "fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (...) affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti (sentenza n. 263 del 2016)". La corte, poi, ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari derivanti dagli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea, l'art. 52, comma 8, della legge provinciale n. 3 del 2020 che, nel modificare l'art. 2, comma 8, della precedente legge n. 2 del 2020, sanciva che "con regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale", conformi a quanto previsto dall'art. 40 della legge provinciale sui lavori pubblici del 1993, "solamente nel caso di ricorso ai criteri di cui al comma 3". Nonostante la riduzione dell'ambito di intervento, permaneva il rinvio a forme di esclusione automatiche, in conflitto con il diritto europeo, relativamente al quale la corte di giustizia ha ribadito il carattere illegittimo dell'esclusione

automatica delle offerte anomale (sentenze 10 settembre 2020, in causa C-367/19, Tax-Fin-Lex d.o.o.; 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP s.p.a. e altro). L'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse potrebbe, in particolare, "configurare una discriminazione indiretta, danneggiando in pratica gli operatori degli altri stati membri che, essendo dotati di strutture dei costi diverse, potendo beneficiare di economie di scala rilevanti o desiderando ridurre al minimo i propri margini di profitto al fine di inserirsi più efficacemente nel mercato di riferimento, sarebbero in grado di presentare un'offerta competitiva e nel contempo seria e affidabile, della quale l'amministrazione aggiudicatrice non potrebbe tuttavia tenere conto".

6.9.6.6. La (illegittima) previsione dell'affidamento di lavori sotto-soglia mediante procedura negoziata per fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale ex art. 36 cod. contratti pubblici, l'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020 che prevedeva l'affidamento di lavori sotto-soglia mediante procedura negoziata per fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia. La disposizione impugnata contemplava il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale n. 26 del 1993, in via di automatismo e non come mera facoltà, diversamente dall'art. 36, comma 2, del codice. Ulteriori profili di contrasto con la normativa statale sono stati evidenziati dal rinvio al citato art. 33 che prevede, tra l'altro, l'individuazione da parte della stazione appaltante degli operatori economici da consultare secondo criteri diversi da quanto indicato dall'art. 36, comma 2, lett. b), c) e c-bis), cod. contratti pubblici.

6.9.6.7. La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di valutare l'offerta tecnica, nell'ipotesi di affidamento di lavori sotto-soglia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 3, della legge della provincia autonoma di Trento n. 13 del 2020 nella parte in cui, modificando l'art. 3, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020, attribuiva alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di valutare l'offerta tecnica, nell'ipotesi di affidamento di lavori sotto-soglia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, secondo quanto previsto dal caducato art. 2, commi 3 e 5-bis, della medesima legge provinciale 2 del 2020.

6.9.6.8. L'(illegittima) attribuzione alla partecipazione alle procedure di gara del valore di autodichiarazione sull'insussistenza di motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione e la (illegittima) posticipazione della relativa verifica a un momento successivo all'aggiudicazione ma antecedente alla stipula del contratto

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale ex art. 80 cod. contratti pubblici, l'art. 4, commi 1 e 2, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, che attribuiva alla partecipazione alle procedure di gara il valore di autodichiarazione sull'insussistenza di motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione e posticipava la relativa verifica a un momento successivo all'aggiudicazione ma antecedente alla stipula del contratto. L'art. 80 cod. contratti pubblici individua le cause di esclusione dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione e indica le conseguenze della presentazione di false dichiarazioni e documentazioni. La disciplina statale richiede che siano dichiarate e talora documentate precise informazioni, che non è possibile desumere dal mero fatto della presentazione della domanda di partecipazione, tanto più che un fatto concludente non consente di imputare alcuna responsabilità per un falso che non è stato neppure dichiarato. Il censurato comma 1, quindi, equiparando un comportamento concludente, quale la partecipazione alla procedura di aggiudicazione, a un'autodichiarazione sull'insussistenza dei motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione, introduceva una norma di contenuto radicalmente difforme rispetto all'art. 80 cod. contratti pubblici e alla sottesa esigenza di tutela della concorrenza. Anche il comma 2 - che posticipava, a un momento successivo all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, la verifica in merito all'assenza dei motivi di esclusione e al possesso dei requisiti di selezione - introduceva una normativa difforme dall'art. 80 che evoca l'esclusione dalla partecipazione alla gara per coloro che non abbiano i requisiti previsti, onde evitare che operatori che ne siano privi prendano parte alla procedura, in violazione della par condicio e della trasparenza. Invero, spetta "allo stato bilanciare la tutela della concorrenza con la semplificazione delle procedure. (...) la scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il

territorio nazionale" (sentenza n. 39 del 2020). In ogni caso, mentre la disciplina statale stabilisce la possibilità di invertire l'esame delle offerte rispetto alla verifica dell'idoneità degli offerenti solo relativamente alle procedure aperte (alle quali di norma partecipano numerosi operatori), unicamente in termini di facoltà concessa alle stazioni appaltanti, previa indicazione nel bando o nell'avviso di gara, la disposizione impugnata prevedeva tale inversione per qualunque procedura e in via di automatismo.

6.9.6.9. L'affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia: la (illegittima) previsione di specifiche percentuali quali riferimento, seppur derogabile, per la valutazione di congruità del ribasso offerto e la (illegittima) preferenza accordata al criterio del prezzo più basso

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95 cod. contratti pubblici, l'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge della provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020 che, per l'affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia, prevedeva specifiche percentuali quali riferimento per la valutazione di congruità del ribasso offerto. La disposizione, pur consentendo al responsabile del procedimento una facoltà di deroga, ma solo se necessario, di fatto irrigidiva ex lege il giudizio sulla congruità del ribasso, senza trovare riscontro nella legislazione statale in base alla quale spetta alla discrezionalità della stazione appaltante "tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta, quanto giudicare la logicità, la ragionevolezza e l'adeguatezza di un ribasso eventualmente anomalo". In senso analogo si è già pronunciata la sentenza n. 16 del 2021 che ha giudicato illegittima una norma siciliana in cui era delineato "un meccanismo di individuazione della soglia, nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto nel codice dei contratti pubblici". La corte ha altresì dichiarato illegittimo, per superamento dei limiti statutari in relazione all'art. 95 cod. contratti pubblici, l'art. 6, comma 3, secondo periodo, della medesima legge provinciale che, per l'affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia, privilegiava il criterio del prezzo più basso, mentre consentiva di adottare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa "solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto o delle caratteristiche del contratto", oltre che in caso di progettazione architettonica. La disposizione provinciale si poneva in evidente contrasto con la norma statale richiamata (che considera eccezionale e residuale il criterio del minor prezzo) e, più in generale, con il favor che la disciplina statale (sentenze nn. 114 del 2011 e 221 del 2010) e quella

europea (direttiva 2014/24/UE; corte di giustizia, sentenza 7 ottobre 2004, in causa C-247/02, Sintesi s.p.a.) assicurano al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

6.9.7. Norme della provincia di Bolzano in materia di contratti pubblici

6.9.7.1. La (illegittima) previsione di criteri di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 13, comma 1, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che fissava una serie di criteri di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale. In via preliminare la corte - pur evidenziando l'ambiguità della previsione impugnata che non chiariva se facesse riferimento a criteri premianti o a veri e propri criteri di aggiudicazione - ha valutato non inconferente il richiamo dell'evocato parametro interposto. Nel merito, sono stati ritenuti discriminatori alcuni dei criteri contenuti nella disciplina censurata, come tali inidonei a consentire la valutazione della qualità dell'offerta. Essi si ponevano in contrasto con la disciplina statale che - pur facendo riferimento all'agevolazione alla partecipazione di micro, piccole e medie imprese - "impone espressamente il rispetto dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento e di proporzionalità". Per altri criteri, è stata rilevata una formulazione generica e inadeguata "a orientare la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice", tenuta ad avvalersi di parametri "connotati da un minimo di oggettività e di attinenza alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto".

6.9.7.2. La (illegittima) previsione della facoltà di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi connessi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, l'art. 14 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che consentiva, in particolare, di procedere all'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi connessi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti. In via preliminare la corte - dopo aver ribadito che anche la disciplina sull'affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria è riferibile all'ambito della legislazione sulle procedure di affidamento - ha sottolineato che l'art. 157 del codice contiene una disciplina uniforme della concorrenza

che si impone quale limite alla legislazione degli enti autonomi, comprese le regioni a statuto speciale e le province autonome che vantino in materia una competenza primaria (sentenze nn. 186 del 2010 e 322 del 2008). Nel merito, la disposizione provinciale è stata reputata difforme dal parametro interposto richiamato. Innanzitutto, essa ometteva di prevedere il rispetto di taluni principi, quali quelli di rotazione, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza; in secondo luogo, introduceva una soglia diversa (da 40.000 a 150.000 euro invece che da 40.000 a 100.000 euro) per consentire gli affidamenti diretti; infine, prevedeva la consultazione di un numero di operatori inferiore a quello indicato a livello statale (tre anziché cinque).

6.9.7.3. La (illegittima) previsione, per gli appalti sotto-soglia di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2 milioni di euro, dell'invito mediante procedura negoziata rivolto ad almeno dodici operatori, ove esistenti

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 36, comma 2, lett. d), cod. contratti pubblici, l'art. 16 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che prevedeva, per gli appalti sotto-soglia di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2 milioni di euro, l'invito mediante procedura negoziata rivolto ad almeno dodici operatori, ove esistenti. La corte ha rilevato l'evidente difformità tra l'assetto delineato dalla norma provinciale e la disciplina statale che, per i contratti tra il milione di euro e la soglia di cui all'art. 35 del codice, impone l'utilizzo della procedura aperta.

6.9.7.4. La (illegittima) sospensione dell'obbligo, per tutte le procedure di gara, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 93 cod. contratti pubblici, l'art. 17, comma 1, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che prevedeva la sospensione dell'obbligo, per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e importo, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria. La cauzione provvisoria "è strettamente funzionale alla tutela della concorrenza" e "serve a garantire, ai sensi dell'art. 93, comma 6, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata sottoscrizione del contratto a seguito dell'aggiudicazione, per fatti riconducibili all'affidatario o per l'adozione di informazione antimafia interdittiva, nonché, ai sensi dell'art. 103, comma 3, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata costituzione da parte dell'aggiudicatario della garanzia definitiva". In altri termini, essa assicura la serietà e la correttezza delle offerte,

responsabilizzando i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese e al dovere di diligenza, allo scopo di prevenire l'inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive.

6.9.7.5. La (illegittima) previsione della stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni della normativa antimafia

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici, l'art. 17, comma 2, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che ammetteva la stipula del contratto anche prima della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia. La disposizione era in evidente contrasto con l'art. 32 del codice, per il quale l'aggiudicazione, che necessariamente precede la stipula del contratto, non può qualificarsi come accettazione dell'offerta e diventa efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. Con tale ultima previsione, il legislatore statale ha inteso evitare di aggiudicare la gara, in violazione del principio di par condicio, a un soggetto che non avrebbe dovuto neppure partecipare e ha voluto impedire la conclusione di un contratto prima della verifica dei requisiti di ammissione ed esclusione. Per converso, se si addivenisse alla conclusione del contratto, senza aver operato le dovute verifiche, e si attendessero i tempi della risoluzione dello stesso, il miglior offerente potrebbe non essere più interessato, o perché l'opera è stata oramai già iniziata o perché lo stesso ha eventualmente accettato una diversa commessa. Infine, la norma impugnata non risultava compatibile con il rispetto dei termini del cosiddetto standstill, previsti dai commi 9 e 11 dell'art. 32 del codice, e con la ratio ad essi sottesa.

6.9.7.6. La (illegittima) previsione dell'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 32, comma 8, cod. contratti pubblici, l'art. 18, comma 1, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che disciplinava, per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, l'esecuzione in via d'urgenza, che può aver luogo dopo l'aggiudicazione, ma prima della conclusione del contratto. L'istituto dell'esecuzione in via d'urgenza è ammesso dalla normativa statale in presenza di presupposti tassativi. Esso opera come una deroga eccezionale alla regola, espressione dei principi generali della materia contrattuale, secondo cui il contratto trova esecuzione dopo la sua conclusione e sempre che sia in grado di produrre i propri effetti. La disposizione provinciale, invece, pur facendo salvo quanto stabilito dalla normativa statale, di fatto

introduceva un regime contrastante con una disciplina prettamente privatistica, là dove ammetteva l'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture. Solo il legislatore statale - chiamato a garantire l'uniformità della disciplina in materia contrattuale che invoca istanze di eguaglianza formale a livello territoriale - può consentire per legge, in deroga ai principi generali, l'esecuzione delle prestazioni prima della stessa conclusione del contratto, rientrando tale scelta nella sua competenza esclusiva.

6.9.7.7. La (illegittima) previsione dell'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del 60% del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati a essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, e del pagamento in acconto, a beneficio delle imprese fornitrici, dell'80% del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 18, commi 2 e 3, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che prevedevano rispettivamente l'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del 60% del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati a essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima, nonché, a beneficio delle imprese fornitrici, il pagamento in acconto dell'80% del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate. L'esecuzione del contratto e la disciplina delle modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto attengono all'ordinamento civile e sono, pertanto, suscettibili di trovare la loro regolamentazione nell'uniforme disciplina statale, salvi gli spazi lasciati all'autonomia privata. Premesso che la regola generale in materia di appalto è quella che vede sorgere il diritto dell'appaltatore al pagamento del corrispettivo con l'accettazione dell'opera da parte del committente (art. 1665 cod. civ.), tuttavia tale "principio di postnumerazione" del corrispettivo viene temperato per gli appalti pubblici da una disciplina speciale (art. 113-bis cod. contratti pubblici) che consente, oltre a un'anticipazione del corrispettivo, anche il pagamento di acconti in corso d'opera. A giudizio della corte, però, le disposizioni censurate non trovavano alcuna corrispondenza nelle prescrizioni statali; inoltre, nel prevedere la possibile deroga anche al contenuto di contratti già conclusi, si ponevano in contrasto con l'art. 1372, primo comma, cod. civ., il quale sancisce che il contenuto del contratto ha forza

di legge fra le parti. Tale principio non può essere derogato da disposizioni provinciali difformi, non competenti a regolare la materia dell'ordinamento civile, a fortiori tramite meccanismi con efficacia retroattiva.

6.9.7.8. La (illegittima) facoltà della stazione appaltante di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40%

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici, l'art. 19 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che - pur facendo salvo l'art. 49 della legge provinciale n. 16 del 2015 che, con riferimento al valore dei contratti d'appalto di lavori, nonché di servizi e forniture a esecuzione istantanea, indica un importo di anticipazione pari al 20% - di fatto derogava, sia pure temporaneamente, a tale previsione, introducendo la possibilità per la stazione appaltante di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40%. La disposizione si poneva in contrasto con la disciplina statale secondo cui l'appaltatore ha diritto a ricevere un'anticipazione del prezzo, pari al 20% del valore del contratto, a condizione che sia effettivamente iniziata la prestazione e, specificatamente, entro quindici giorni dall'effettivo inizio della stessa. L'istituto dell'anticipazione del prezzo si colloca nell'ambito dell'esecuzione del contratto ed è assimilabile all'acconto sul prezzo, entrambi aspetti di competenza del solo legislatore statale. Infine, la disciplina censurata condizionava fortemente la concorrenza per mezzo di un privilegio doppiamente lesivo, prevedendo l'anticipazione del prezzo al 40% solo a livello provinciale ed estendendo il beneficio a chi avesse partecipato a procedure già bandite.

6.9.7.9. La (illegittima) prorogabilità della durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 106, cod. contratti pubblici, l'art. 22 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che prevedeva la prorogabilità della durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie. La norma è risultata difforme dalla disposizione statale che prescrive una duplice condizione per la proroga tecnica: la previsione nel bando e nei documenti di gara di un'opzione di proroga e la limitazione della proroga al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione di un altro contraente. Il legislatore provinciale ha inciso su una materia di rilevanza centrale per la concorrenza, tenuto conto che l'eccezionalità dell'istituto della

proroga tecnica non tollera, in alcun modo, deroghe. La corte, riprendendo affermazioni riferite alle concessioni demaniali, ha ribadito che "discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici non possono essere adottate, neppure nell'esercizio di una competenza primaria, in quanto incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato" (sentenze nn. 139 e 10 del 2021, 1 del 2019, 171 del 2013, 213 del 2011).

6.9.7.10. La (illegittima) qualificazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali come norme speciali di contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica causata dal COVID-19 e la (illegittima) regolazione del relativo arco di vigenza (fino al 15 aprile 2022)

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari, l'art. 23 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che qualificava alcune disposizioni, contenute nella stessa legge e già dichiarate incostituzionali, quali norme speciali di contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica causata dal COVID-19 e ne regolava il relativo arco di vigenza (fino al 15 aprile 2022). La previsione censurata è risultata affetta dai medesimi vizi di illegittimità accertati con riferimento ai singoli articoli che essa richiamava.

6.9.8. L'(illegittima) autorizzazione alla provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino s.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **86** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost., dell'art. 34 della legge della provincia autonoma di Trento n. 7 del 2021 che autorizzava la provincia a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino s.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS. L'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) individua i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo - quale vincolo generale - lo stretto nesso strumentale tra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e - quali limiti specifici - quelli individuati nel catalogo di cui al suo comma 2. Nella specie, l'oggetto della partecipazione prevista dall'impugnata disposizione - costituito dall'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale - "eccede il menzionato limite generale, non essendo configurabile un legame di stretta necessarietà fra le attività esercitate dalla società ITAS s.p.a. e i fini

istituzionali della provincia autonoma di Trento, restando ininfluente che la società rappresenti una realtà storicamente radicata nel territorio provinciale" e che la provincia, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, "sia titolare di competenza legislativa primaria in alcune materie che riguardano anche l'economia del territorio".

6.9.9. Norme della provincia di Trento in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche

6.9.9.1. La previsione nel bando dell'obbligo del concessionario di dotarsi, entro 180 giorni dall'aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali

La sentenza n. **117** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 9, della legge provinciale di Trento n. 9 del 2020, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 13 dello statuto speciale, 117, primo comma, cost., 49 TFUE e 14, n. 3), della direttiva 2006/123/CE, nella parte in cui, introducendo la lett. s) del comma 2 dell'art. 1-bis 1 della legge provinciale n. 4 del 1998, prevede che il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica deve prescrivere che il concessionario si doti, entro 180 giorni dall'aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali. L'obbligo per gli operatori non stabiliti in Trentino di dotarsi di sede operativa nel territorio provinciale "non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara (...) e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi" né come condizione per l'accesso alle garanzie necessarie per la gara a condizioni di favore. L'obbligo è riferito unicamente all'aggiudicatario della concessione e pertanto "non può esercitare, almeno non in via diretta, in capo agli aspiranti concessionari, un effetto di dissuasione, conseguente a valutazioni negative quanto al rapporto tra costi da sostenere per partecipare alla gara" e utilità attesa, in quanto l'aggiudicatario, avendo conseguito il risultato, "può affrontare il compito con la ragionevole aspettativa di conseguire le utilità in vista delle quali ha stabilito di concorrere". Da questo punto di vista, la disciplina impugnata appare coerente con la giurisprudenza della corte di giustizia. Quest'ultima "distingue con chiarezza tra previsioni che impongono all'operatore di disporre di una sede o di un altro stabilimento sul territorio dello stato, ancor prima che gli sia affidata la concessione - pretesa che dà vita ad una disciplina dissuasiva, incompatibile con la libertà di stabilimento - e previsioni di un requisito di stabilimento (...) quando si applichi dopo la concessione dell'autorizzazione d'esercizio e prima che l'imprenditore avvii l'esercizio dell'attività" (sentenze 22 dicembre 2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs G.m.b.H.;

27 febbraio 2019, in causa C-563/17, Associação Peço a Palavra ed altri). Più in generale, "questa stessa giurisprudenza considera legittimo richiedere che l'operatore possieda requisiti che indichino (o favoriscano) la sussistenza di una qualche sua relazione con il territorio, a condizione che essi siano proporzionati e necessari per il conseguimento dello scopo perseguito mediante l'organizzazione della gara, così da perdere ogni ingiustificato carattere di mera discriminazione e di compressione della libertà di stabilimento". La norma impugnata impone al concessionario "l'istituzione di una sede operativa" che consiste "in un luogo ove installare le sole risorse umane e materiali necessarie per l'assolvimento in sicurezza dei compiti di gestione della derivazione e dell'impianto idroelettrico. Non deve trattarsi della sede principale e neppure di una filiale o di uno stabilimento, inteso come unità produttiva autosufficiente. (...) D'altra parte, riesce difficile immaginare che un operatore, il quale assuma la responsabilità della gestione di una grande derivazione e di un impianto di produzione dell'energia elettrica - cioè di strutture tendenzialmente imponenti, già necessariamente dotate di locali tecnici - possa provvedere al compito, in modo compatibile con la sicurezza pubblica e con gli obiettivi propri della produzione energetica, senza disporre in loco di attrezzature e di tecnici adeguati". In definitiva, "la richiesta all'operatore di approntare una sede operativa in prossimità con l'impianto da gestire, o anche in coincidenza con esso, è misura necessaria per la tutela di evidenti esigenze di sicurezza pubblica, idonea a raggiungere il fine perseguito, e, infine, proporzionata, tanto in termini di bilanciamento tra vantaggi e costi per l'imprenditore, quanto in riferimento al rapporto tra obbiettivi assicurati e possibili effetti sulla concorrenza".

6.9.9.2. La (illegittima) previsione di passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico

La sentenza n. **117** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 13 dello statuto e 117, secondo comma, lett. e), cost., gli artt. 8, comma 14, e 16, comma 1, della legge della provincia autonoma di Trento n. 9 del 2020 (quest'ultimo nella parte in cui introduceva l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7, della legge provinciale n. 4 del 1998), in quanto inserivano nella procedura di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico ex art. 12, comma 1-ter, lett. m), del d.lgs. n. 79 del 1999. Le norme censurate prevedevano che, "per la valutazione delle richieste di partecipazione alla gara, la provincia si (avvalesse) di apposita commissione tecnica costituita da almeno tre esperti, nominati dalla giunta", che doveva apprezzare le offerte dal punto di vista tecnico ed

economico, la congruità delle stesse, e quindi redigere la graduatoria; la formazione della graduatoria comportava l'aggiudicazione in via provvisoria della concessione; dopo la verifica della commissione circa l'assenza di motivi di esclusione e il possesso dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicatario provvisorio, questi doveva trasmettere la domanda di provvedimento unico alla competente struttura provinciale in materia di risorse idriche, tenuta a convocare una conferenza di servizi per il rilascio dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico. Soltanto in quella fase della procedura, la domanda con la documentazione correlata veniva trasmessa "a tutte le altre amministrazioni, anche non provinciali, interessate, che (svolgevano) l'istruttoria per i profili di competenza". Ai sensi della normativa censurata, "la fase della selezione delle offerte non (vedeva) affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico", in quanto nella conferenza di servizi "le amministrazioni partecipanti, ciascuna per quanto di competenza (potevano) evidentemente valutare solo la domanda pre-selezionata, indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso". Conseguentemente, le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela di interessi di primaria rilevanza costituzionale restavano "escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla provincia", laddove la normativa statale dispone la partecipazione, in base alle caratteristiche concrete della concessione, delle competenti amministrazioni statali al procedimento unico, il quale "deve comprendere anche la fase della selezione delle offerte", non essendo sostenibile che si attivi "solo nel momento in cui deve essere valutata un'unica offerta, proveniente da un soggetto già precedentemente selezionato". La disciplina statale sul procedimento unico costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale cui devono attenersi anche le autonomie speciali nell'esercizio della loro competenza legislativa primaria e che può trovare immediata applicazione, insieme alla normativa statale in tema di partecipazione procedimentale, nelle more dell'intervento correttivo del legislatore provinciale. La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimo in via consequenziale l'art. 16, comma 1, della legge provinciale n. 9 del 2020, nella parte in cui introduceva l'art. 1-bis 1.8, commi 5, 6, 7, 8 e 9, dopo l'art. 1-bis 1.7, della legge provinciale n. 4 del 1998, in quanto recante una disciplina avvinta da stretta ed esclusiva dipendenza da quella dei commi espressamente impugnati. La rilevata illegittimità non ha determinato alcun vuoto normativo, potendo trovare immediata applicazione, in sostituzione delle disposizioni caducate, sia la stessa disciplina statale richiamata a parametro interposto (sentenze nn. 166 del 2019, 263 del 2016, 114 del

2011), sia, ove necessario, la pertinente normativa statale in tema di garanzia partecipativa delle amministrazioni interessate. Nell'esercizio della propria competenza e nel rispetto del principio del procedimento unico, "il legislatore provinciale potrà ovviamente intervenire, anche al fine di correggere eventuali e residuali disarmonie procedimentali".

6.9.10. La procedura di affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa (norme della provincia di Bolzano)

6.9.10.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina a regime

La sentenza n. **139** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, cost., 5 e 9, primo comma, n. 10), dello statuto speciale trentino, dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale di Bolzano n. 7 del 2001, che disciplina la procedura di affidamento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione di struttura complessa, prevedendo in particolare che il direttore generale scelga il candidato attingendo da una rosa selezionata da un'apposita commissione. La dirigenza sanitaria è sottoposta alla speciale regolamentazione del d.lgs. n. 502 del 1992 il cui art. 3, comma 1-bis, stabilisce che l'organizzazione e il funzionamento delle unità sanitarie locali sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. Con riguardo al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, il d.l. n. 158 del 2012, senza far venire meno il carattere negoziale e fiduciario dell'atto di nomina, ha modificato il d.lgs. n. 502 del 1992 per quanto concerne la composizione e i criteri di nomina della commissione incaricata di formare la graduatoria nonché il procedimento da seguire per la selezione dei candidati (art. 15, comma 7-bis). L'attività di valutazione della commissione, sebbene procedimentalizzata, rimane preparatoria del provvedimento finale di conferimento dell'incarico dirigenziale di struttura complessa, che conserva la natura di atto discrezionale, quale scelta fiduciaria del direttore generale, da motivare specificamente nel caso in cui il candidato prescelto non sia quello che ha conseguito il miglior punteggio. Anche se la sentenza n. 354 del 1994 ha dichiarato illegittimo l'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui elevava al rango di norme fondamentali di riforma economico-sociale una serie di articoli del detto complesso normativo, nel caso in esame si è riconosciuta la natura di principi fondamentali alle norme contenute nel richiamato art. 15, comma 7-bis, "dovendosi valutare concretamente la portata di principio fondamentale di ciascuna disposizione" (sentenze nn. 170 del 2001, 482 del 1995, 464 del 1994, 349 del 1991). Invero, i precetti fissati da tale disposizione

risultano "da qualificare come principi fondamentali della legislazione, essendo funzionali all'esigenza, che costituisce la stessa ratio legis della novella legislativa, da un lato, di assicurare l'imparzialità e la specifica competenza dei membri della commissione e, dall'altro, di individuare i soggetti oggettivamente più titolati per assumere l'incarico direttivo, rendendo, nel contempo, la procedura di nomina pienamente trasparente e controllabile". Ferme le differenze tra la procedura prevista dalle disposizioni statali e quella stabilita dall'art. 6 della legge provinciale n. 4 del 2017, la norma censurata si limita a stabilire genericamente che l'affidamento di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione e che la procedura di selezione dei candidati, la composizione e la nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore. Il regolamento di esecuzione, adottato con decreto del presidente della provincia n. 29 del 2021, applica la disposizione censurata in conformità ai principi fondamentali della legislazione statale, prevedendo, oltre alla composizione della commissione e al procedimento da seguire per la valutazione, l'obbligo di motivazione dell'atto di nomina da parte del direttore generale nel caso in cui non venga scelto il candidato che ha ottenuto il miglior punteggio. La genericità della disposizione censurata e lo stesso rinvio alla disciplina di settore consentivano, anche prima dell'emanazione del regolamento di esecuzione, "una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, in grado di recepire evolutivamente i principi posti dalla più recente legislazione statale".

6.9.10.2. La (illegittima) disciplina transitoria (la composizione della commissione di selezione)

La sentenza n. **139** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., l'art. 6 della legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2017, il quale prevedeva in via transitoria, fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione ex art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 2001, che la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati all'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa fosse nominata dal direttore generale e fosse composta dal direttore sanitario o da un suo delegato e da due esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno nominato dal consiglio dei sanitari. La disposizione, abrogata con l'entrata in vigore del regolamento di esecuzione adottato con decreto del presidente della provincia n. 29 del 2021, è risultata palesemente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale dal d.l. n. 158 del 2012, che costituisce "un principio fondamentale idoneo a

vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente". La normativa statale stabilisce, infatti, che la commissione incaricata della selezione dei candidati sia composta per tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio. Invece, la norma censurata prevedeva che facessero parte della commissione il direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto) e due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria, senza che la sua formulazione letterale consentisse, "in alcun modo, un adeguamento, in via interpretativa, (...) ai principi fondamentali della legislazione".

6.9.11. La spettanza allo stato, e per esso al garante per la protezione dei dati personali, del potere di disporre la limitazione definitiva dei trattamenti di dati connessi all'impiego della certificazione verde COVID-19 a livello provinciale e di diffidare la provincia dall'adozione o attuazione di iniziative non conformi alla legislazione statale (rigetto del ricorso per conflitto intersoggettivo della provincia di Bolzano)

La sentenza n. **164**, nel rigettare il ricorso per conflitto tra enti proposto dalla provincia autonoma di Bolzano, ha dichiarato che spettava allo stato, e per esso al garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con i quali, rispettivamente, si è limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del presidente della giunta provinciale 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la provincia a non introdurre un uso delle certificazioni verdi COVID-19 difforme da quello previsto dalla legge statale. Gli atti del garante, lungi dal rappresentare l'esercizio di "un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge" (sentenze nn. 164 del 2021, 255 del 2019, 10 del 2017, 260 e 104 del 2016), costituiscono il puntuale esercizio di poteri attribuiti da un atto dell'unione direttamente applicabile (art. 58, par. 2, lett. a e f, del regolamento n. 2016/679/UE), quali il potere di "imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento dei dati personali, incluso il divieto di trattamento", e il potere di rivolgere avvertimenti al titolare o al responsabile del trattamento in merito alla possibile violazione del regolamento europeo. Peraltro, la disciplina del green pass va ascritta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale poiché la certificazione verde ha la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità. Al fine di raggiungere tale obiettivo, una volta constatato che la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva

(sentenza n. 37 del 2021), non possono riconoscersi i margini di intervento all'autonomia regionale ammessi dalla sentenza n. 271 del 2005 con riguardo all'attribuzione di "organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali", sia perché essa presuppone che tale intervento avvenga in "materie di propria competenza legislativa", sia perché la gestione dei dati inerenti a una pandemia sanitaria globale trascende nettamente il respiro della sfera decentrata, per esigere un'uniforme disciplina statale. Inoltre, l'effetto di compressione che il green pass può produrre su ulteriori competenze statutarie è meramente indiretto e tali conclusioni valgono anche per l'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria. Infine, la corte ha escluso il contrasto tra gli atti oggetto di conflitto e gli artt. 97 dello statuto e 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 in quanto il garante, nell'affermare che la disciplina della certificazione verde compete alla sola normativa statale, non si è surrogato al governo impugnando la legislazione provinciale e menomando l'autonomia speciale. In altri termini, i parametri citati "si riferiscono al promovimento, da parte del presidente del consiglio dei ministri, di questioni di legittimità" su leggi provinciali, mentre, nella specie, "il garante ha esercitato i poteri che gli competono su due ordinanze contingibili e urgenti del presidente della giunta, per di più relative ad un oggetto ignoto alla legislazione provinciale".

7.3. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

7.3.1. Le relazioni finanziarie tra stato e autonomie speciali

7.3.1.1. La definizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica: il metodo pattizio e la non diretta applicabilità delle disposizioni espressive di principi fondamentali di coordinamento finanziario

La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 273 e 250 del 2020) ha riconosciuto che "per le autonomie speciali - in vigenza del metodo pattizio e di accordo tra la regione autonoma e lo stato, tradotto in legge statale - la definizione, per tale via, dell'importo annuo del concorso agli obiettivi della finanza pubblica rende non direttamente applicabili nel contesto regionale interessato le specifiche disposizioni statali integranti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica". Così la sentenza n. **5**.

7.3.2. Le entrate

7.3.2.1. L'ecotassa

I) La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)

La sentenza n. **101** ha precisato che il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi (ecotassa) "è un'imposta regionale propria derivata con finalità ambientale, in quanto mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati)". La finalità extrafiscale di tutela dell'ambiente "si collega al principio comunitario ‘chi inquina paga', quale criterio di equa allocazione dei costi esterni dell'inquinamento" (sentenze nn. 52 del 2022 e 82 del 2021). Essa è attuata attraverso la commisurazione dell'imposta all'entità qualitativa e quantitativa dei rifiuti conferiti, nella prospettiva di disincentivarne la produzione e di incentivarne l'utilizzo virtuoso e alternativo, nonché l'impiego del gettito per opere di tutela e protezione ambientale. La legge, pur individuando il presupposto impositivo nel deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, identifica il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria nel gestore dell'impianto di stoccaggio, fermo il diritto di rivalsa dello stesso nei confronti del conferente che ha messo in atto il comportamento dannoso per l'ambiente, così integrando il predetto presupposto. Alla stregua di tale meccanismo di distribuzione, l'onere del tributo ricade effettivamente sul soggetto inquinante e non sul soggetto deputato allo smaltimento, il quale, per mere ragioni di efficienza tributaria, deve provvedere alla sua corresponsione.

7.3.2.2. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla regione Friuli -Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119 cost. nonché al principio di leale collaborazione. Le norme censurate dispongono la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, con versamento di un importo ridotto rispetto al dovuto. Nella parte in cui le norme in esame si riferiscono alla definizione agevolata dei procedimenti giurisdizionali, opera la competenza esclusiva dello

stato in materia di giurisdizione e norme processuali, che "non viene meno per il solo fatto che il contenzioso concerna rapporti concessori disciplinati - almeno in parte - dalla legislazione regionale". Inoltre, in assenza di una specifica dimostrazione della ricorrente, non risultano lesi l'equilibrio del bilancio regionale e l'autonomia finanziaria della regione. Infine, non essendo configurabile un'ipotesi di "attrazione in sussidiarietà" di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente, in ragione della competenza esclusiva esercitata dal legislatore statale, le disposizioni in esame non violano il principio di leale collaborazione (sentenza n. 250 del 2015). Nella parte in cui le disposizioni censurate si riferiscono alla definizione dei procedimenti amministrativi pendenti, rileva la distinzione tra concessioni sul demanio a titolarità statale e concessioni sul demanio a titolarità regionale. Per le concessioni su beni statali, spetta allo stato, in quanto titolare dei beni, "dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni", anche quando i proventi siano parzialmente destinati alle regioni. Per le concessioni su beni a titolarità regionale, spettando alla regione la definizione di meccanismi transattivi da far valere nella competente sede amministrativa, opera la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020 e, pertanto, le disposizioni impugnate devono ritenersi inapplicabili.

RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2023

Parte II, capitolo III, sezione II

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

7.1. Le norme di attuazione statutaria

7.1.1. La prevalenza sulle leggi ordinarie, in virtù dello speciale procedimento di adozione e del carattere riservato e separato della disciplina posta

La sentenza n. **63** ha richiamato la "prevalenza (…) delle norme di attuazione statutarie sulle leggi ordinarie, in virtù dell'adozione delle prime attraverso un procedimento normativo speciale nonché del carattere riservato e separato della disciplina da essa posta rispetto a quella contenuta nelle altre fonti primarie". La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto alle norme di attuazione statutaria "la possibilità di introdurre una disciplina particolare e innovativa, purché entro il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale, soggiungendo che esse prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 353 del 2001)".

7.1.2. La relativa adozione quale ineludibile condizione per il trasferimento di funzioni amministrative statali

La sentenza n. **136** ha richiamato il "risalente e costante orientamento" giurisprudenziale secondo cui la "sostituzione di uffici dello stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non è ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione" (sentenze nn. 12 del 1959, 1 e 45 del 1958, 6, 9, 11 e 19 del 1957). La sentenza n. 180 del 1980 ha sottolineato che "alla necessità che il trasferimento delle funzioni statali avvenga, per le regioni ad autonomia differenziata, nel rispetto delle procedure prescritte da ogni singolo statuto, risultano informati nel loro complesso sia il primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo stato alle regioni di diritto comune, disposto dagli undici decreti presidenziali del 14-15 gennaio 1972; tanto è vero che si sono resi (…) indispensabili per conseguire i medesimi effetti in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Sudtirolo e nel Friuli-Venezia Giulia specifici atti statali con forza di legge, adottati nelle forme previste per le discipline di attuazione dei relativi statuti speciali; sia il secondo trasferimento di funzioni, attuato con d.p.r. n. 616 del 1977, il quale stabilisce anzi espressamente (…) che le funzioni amministrative degli enti pubblici estinti, già trasferite alle regioni ordinarie (…), continuino ad essere esercitate nelle regioni a statuto speciale mediante uffici stralcio, fino a quando non sarà diversamente disposto con

le norme di attuazione degli statuti speciali o di altre leggi dello stato". Allo stesso criterio si è attenuto, ancor più esplicitamente, anche il terzo trasferimento di funzioni amministrative dallo stato alle regioni e agli enti locali. L'art. 10 del d.lgs. n. 112 del 1998 dispone espressamente che con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle regioni ordinarie. In linea con l'indicato criterio, la corte ha dichiarato illegittime leggi statali che avevano inteso "operare un trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia speciale tramite un procedimento normativo non conforme" a quello previsto dagli statuti, vale a dire il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione, "tra le quali rientrano (…) quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo stato alle regioni speciali" (sentenza n. 377 del 2000). Parallelamente, ha constatato che, in mancanza dell'adozione delle norme di attuazione, "il trasferimento di determinate funzioni disposto direttamente dal legislatore statale per le regioni ordinarie non si era verificato invece nella regione siciliana" (sentenza n. 128 del 2017).

7.2. Le clausole di salvaguardia

7.2.1. La puntuale verifica di compatibilità delle singole previsioni statali con i parametri statutari

La sentenza n. **6** ha precisato che la clausola di salvaguardia "non determina una radicale esclusione della (…) regione dai destinatari della riforma statale sulla programmazione e pianificazione portuale. Essa, piuttosto, impone la verifica, di volta in volta, dell'applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all'opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola" (sentenze nn. 46 del 2022, 94 del 2018, 191 e 154 del 2017, 40 e 31 del 2016, 215 del 2013, 241 del 2012). "Tale verifica è, quindi, rimessa alla valutazione nel merito".

7.3. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

7.3.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica

7.3.1.1. La disciplina statale sui titoli abilitativi edilizi

La sentenza n. **90** ha riconosciuto che "le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono le caratteristiche salienti che vanno individuate nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 198 del 2018)".

La sentenza n. **147** ha ribadito che "la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia "governo del territorio" (sentenza n. 245 del 2021), "ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 90 del 2023)".

7.3.2. I principi dell'ordinamento giuridico della repubblica

7.3.2.1. I profili basilari del diritto dei contratti relativi alla conclusione ed esecuzione dell'appalto e le sottese esigenze di uguaglianza e uniformità di disciplina dei rapporti tra privati

Nel valutare l'esercizio da parte delle autonomie speciali di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, la giurisprudenza costituzionale, ripresa dalla sentenza n. **79**, "ha ascritto ai principi dell'ordinamento giuridico della repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione dell'appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza" (sentenze nn. 269 del 2014, 187 del 2013, 74 del 2012, 114 del 2011, 221 del 2010). "Occorre, infatti, garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati" e, come tali, si impongono anche alle autonomie speciali (sentenze nn. 23 del 2022, 43 del 2011, 189 del 2007). Relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, la sentenza n. 221 del 2010 "ha rilevato la possibile presenza di istituti, che rispondono ad interessi unitari e che - implicando valutazioni (…) che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello stato - possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali".

7.4. La competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (l'accesso all'albo dei segretari comunali)

Le sentenze nn. **60** del 2023, 167 e 95 del 2021 "hanno ricondotto le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l'accesso all'albo dei segretari comunali (e quelle relative all'attribuzione delle relative funzioni vicarie) alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Tale competenza include la disciplina del relativo personale (sentenza n. 132 del 2006), e deve esercitarsi in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale". Così la sentenza n. **100**.

7.5. La regione Friuli-Venezia Giulia

7.5.1. La priorità di scelta in fase di trasferimento riconosciuta dalle aziende sanitarie ai medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni e abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), cost. e 4, primo comma, n. 1, dello statuto speciale - dell'art. 126, comma 2, della legge friulana n. 8 del 2022, il quale prevede che, per i medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni in tali zone, le aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento. Per quanto possa produrre effetti secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali, la disposizione ha anzitutto una ratio organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti. In funzione dell'assolvimento di questa precisa responsabilità organizzativa dell'ente territoriale, la ricaduta della norma sull'evoluzione del singolo rapporto in convenzionamento ha carattere riflesso e strumentale.

7.5.2. La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. e 5, primo comma, n. 16, dello statuto speciale - dell'art. 128, commi da 1 a 4, della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, il quale dispone che, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza, gli enti sanitari regionali possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza. Il comma 4 assoggetta la facoltà di conferire tali incarichi al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati: si tratta di una "condizionalità aderente alla ratio del divieto statale, quella di prevenire abusi nel ricorso al lavoro flessibile da parte degli enti pubblici,

tanto che il comma 6, lettera b), dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 indica tra i presupposti di legittimità della deroga al divieto, appunto, che l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno". Circa la proiezione temporale della deroga, l'art. 4, commi 3 e 3-bis, del d.l. n. 198 del 2022 ha prorogato al 31 dicembre 2023 la possibilità di conferire incarichi flessibili ai laureati abilitati e agli specializzandi, determinando un allineamento tra norma impugnata e norma interposta. In ordine alla posizione degli specializzandi, il principio di esclusività dell'attività formativa non è da intendere in modo astratto, bensì in funzione della ratio orientata alla qualità della formazione (sentenza n. 112 del 2023). Inoltre, il comma 3 impugnato garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, sicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività del rapporto di impiego. Condizionato all'impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti, limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023 e rispettoso del canone di esclusività dell'impegno formativo, il conferimento degli incarichi disciplinato dalla norma impugnata si giustifica come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute (sentenza n. 174 del 2020). Va infatti esclusa una violazione del limite dell'ordinamento civile ove possano ritenersi sostanzialmente osservate le condizioni stabilite dal legislatore nazionale (sentenza n. 250 del 2020).

7.5.3. La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, cost. e 4, primo comma, n. 1, dello statuto speciale – dell’art. 128, comma 7, della legge friulana n. 8 del 2022, secondo cui ciascun ente del SSR può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale. La norma non viola il principio di coordinamento della finanza pubblica, sancito dall’art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, poiché la regione a statuto speciale provvede in autonomia al finanziamento del proprio servizio sanitario; essa, non soggiacendo a tale principio, non

può, dunque, violarlo. Quanto alla denunciata invasione dell'ordinamento civile, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva per il trattamento retributivo, la disposizione non opera un'attribuzione diretta dei fondi ai prestatori d'opera, anche perché il successivo comma 8, nel chiarire la ratio incentivante dell'eventuale aumento del salario accessorio, assicura il rispetto dello spazio di autonomia della contrattazione.

7.5.4. La facoltà degli infermieri dipendenti degli enti sanitari di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), cost. e 5, primo comma, n. 16, dello statuto speciale - dell'art. 128, comma 9, della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, secondo cui gli infermieri dipendenti degli enti del SSR possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali. La disposizione non introduce a livello regionale una deroga al principio di esclusività dell'impiego pubblico più ampia di quella concessa a livello nazionale a tutti gli infermieri del servizio sanitario; l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 34 del 2023 ha infatti da ultimo prorogato l'esonero dalle incompatibilità fino al 31 dicembre 2025, senza fare più esplicito riferimento a uno specifico tetto orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma. Siccome ai sensi del successivo comma 10 la deroga regionale si applica fino al 31 dicembre 2023, l'originaria maggior durata rispetto alla normativa statale è stata riassorbita. Per quanto attiene al disallineamento antecedente tale modifica, la norma impugnata contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi. In ogni caso, si tratta di rimedi organizzativi straordinari, i quali, finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, non investono se non di riflesso l'ordinamento civile, e viceversa attengono essenzialmente all'organizzazione sanitaria regionale (sentenza n. 112 del 2023).

7.5.5. Norme statali in materia di spettacolo (disciplina, con decreti ministeriali, dell'osservatorio dello spettacolo, del sistema informativo nazionale dello spettacolo e del sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; individuazione dei principi fondamentali; funzioni regionali)

La sentenza n. **193** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 14), e 8 dello statuto speciale, degli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lett. c), 7, comma 1, primo e secondo periodo, e 7, comma 1, lett. c), della legge n. 106 del 2022 che demandano a decreti ministeriali la disciplina dell'osservatorio dello spettacolo, del sistema informativo nazionale dello spettacolo e del sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo e individuano altresì i principi fondamentali della materia e le funzioni regionali. Le disposizioni censurate non sono riconducibili alla competenza legislativa primaria della regione in materia di istituzioni culturali, ma a quella concorrente relativa alla promozione e organizzazione di attività culturali, che ha "una portata ben più ampia e comunque non sovrapponibile, rispetto a quella delle istituzioni culturali" ex art. 4, primo comma, n. 14, dello statuto. Il concetto di istituzione culturale attiene "soprattutto alla dimensione soggettiva di quegli enti che operano nel settore della cultura sulla base di un collegamento (…) con il settore pubblico" e pertanto la relativa disciplina "non esaurisce certamente l'ambito della regolazione pubblicistica in materia di promozione e organizzazione di attività culturali", che riguarda anche una dimensione oggettiva e funzionale, riferendosi ad attività realizzabili "da una pluralità di soggetti, non necessariamente riconducibili al perimetro delle istituzioni culturali". La circostanza che la regione abbia legiferato in materia di spettacolo, prevedendo anche "autonome forme di finanziamento del settore", non determina la conseguente titolarità della relativa competenza legislativa (sentenza n. 255 del 2004). Non essendo la regione titolare di competenza primaria in materia di spettacolo bensì, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di competenza concorrente in materia di promozione e organizzazione di attività culturali, le norme statali censurate non comportano alcuna compressione delle funzioni amministrative regionali. Per le declaratorie di illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 6 (in parte qua, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, cost.) e 7, comma 1, lett. c (per violazione dell'art. 117, quarto comma, cost.), della legge n. 106 del 2022, si vedano, rispettivamente, le voci La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa, anziché del parere, in sede di conferenza permanente per i rapporti tra stato, regioni e

province autonome, ai fini dell'adozione dei decreti del ministro della cultura per la disciplina dell'osservatorio e del sistema informativo nazionale dello spettacolo in Il principio cooperativo - Procedure concertate e coinvolgimento dello stato e delle autonomie nei processi decisionali e La (illegittima) previsione del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali - Richiamo alle istituzioni regionali in Le materie di competenza residuale - Ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali - Norme statali in materia di spettacolo.

7.6. La regione Sardegna

7.6.1. Norme in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale

7.6.1.1. L'applicabilità della disciplina alla canapa, ovvero alle sole piante e non anche ai prodotti da esse ricavati, con contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea

La sentenza n. **57** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. h), cost., 3 e 4 dello statuto speciale - dell'art. 1, comma 5, della legge della regione Sardegna n. 6 del 2022 che circoscrive l'ambito di applicazione della legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea. Per la corte, "dalla piana lettura del testo della disposizione, oltre che dall'interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivoco che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati". La disposizione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l'art. 4 della legge n. 242 del 2016, "opera un rinvio generalizzato alla legislazione statale comprensivo anche della citata norma, la quale prevede controlli a campione sulle piante, ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo". Pertanto, la norma regionale non ha introdotto "alcuna specificazione autonoma relativamente alle soglie percentuali, che occorre rispettare, ed è del tutto conforme alla normativa statale ed europea".

7.6.1.2. La facoltà della regione di promuovere attività di sperimentazione e ricerca orientate all'individuazione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale, all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico nonché alla formazione degli operatori della filiera e all'informazione sulle proprietà della canapa

La sentenza n. **57** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. h), e terzo, cost., 3 e 4 dello statuto speciale - dell'art. 2, comma 2, lett. a), nn. 1 e 6, e b), della legge sarda n. 6 del 2022 che attribuisce alla regione la facoltà di promuovere attività di sperimentazione e ricerca orientate all'individuazione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale, all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico nonché alla formazione degli operatori della filiera e all'informazione sulle proprietà della canapa. Innanzitutto, nel richiamare le varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, la disciplina censurata non fa alcuna menzione della percentuale di tetraidrocannabinolo (THC) presente nei prodotti, anzi ribadisce il rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa. In altri termini, i valori di tolleranza di THC sono riferiti solo al principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione e non anche nei prodotti ricavabili dalla coltivazione. Quanto alla promozione di attività di sperimentazione e ricerca relativamente all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico, non è stato ravvisato alcun contrasto con le previsioni statali. Gli artt. 26 del d.p.r. n. 309 del 1990 e 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 dettano, infatti, le condizioni per lo svolgimento di attività sperimentali e di ricerca e specificano il loro esplicarsi tramite la coltivazione della cannabis; diversamente, la previsione regionale "non disciplina tali attività, ma limita il suo intervento alla loro promozione; oltretutto non fa riferimento alcuno alla circostanza che le attività di sperimentazione e di ricerca possano esercitarsi tramite la coltivazione della cannabis". Parimenti non è stato ravvisato il contrasto con il principio espresso dall'art. 7 della citata legge statale che ha la funzione di regolamentare una specifica attività di sperimentazione, concernente la riproduzione per un anno della semente acquistata, certificata nell'anno precedente, mentre la norma regionale si limita a disciplinare un'attività di promozione. Infine, quanto alla promozione di attività di formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi in vari settori, compreso quello farmacologico, si è ribadito che "la disposizione impugnata si rivolge a una mera attività di promozione e non regola quelle di

formazione e informazione, sicché non interferisce con la disciplina statale, né invade le relative competenze".

7.6.1.3. L'(illegittima) inclusione di piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati nonché di polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento, tra i prodotti ricavabili dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata

La sentenza n. **57** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 3, comma 1, lett. h) e i), della legge della regione Sardegna n. 6 del 2022 che includeva piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati nonché polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento, tra i prodotti ricavabili dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata. La corte, dopo aver ricordato che l'art. 3 dello statuto assegna alla competenza regionale primaria la materia dell'agricoltura, ha sottolineato che l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 delimita in maniera tassativa le attività che si possono svolgere e i prodotti che è dato ottenere attraverso la coltivazione della canapa, senza necessità di autorizzazione. Tale previsione, oltre ad assurgere a norma di grande riforma economico-sociale e a delimitare la suddetta competenza regionale primaria, segna il perimetro all'esterno del quale "si dispiega la fattispecie di reato di cui all'art. 73 del d.p.r. n. 309 del 1990, concernente la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, che attiene a un ambito di sicura competenza dello stato (sentenza n. 51 del 2022)". Conseguentemente, la disposizione censurata - nell'aggiungere due prodotti non contemplati dalla normativa statale fra quelli che possono essere ricavati dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata - "fuoriesce dal perimetro entro il quale può svolgersi la competenza legislativa regionale primaria" in materia di agricoltura e foreste, piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario. Inoltre, le stesse previsioni di cui alle lett. h) e i), in quanto estranee a quelle per le quali la legge n. 242 del 2016 consente di prescindere dall'autorizzazione, "interferiscono proprio con la disciplina statale sulle autorizzazioni alla coltivazione della cannabis" (artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.p.r. n. 309 del 1990 nonché 1, comma 1, lett. b-bis, e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006) che la giurisprudenza costituzionale "reputa espressione di principi fondamentali a tutela della salute pubblica" (sentenze nn. 190 del 2022, 109 del 2016, 141 del 2013, 231 del 2011). Pertanto, le disposizioni impugnate, eccedendo anche i limiti imposti alla competenza regionale in materia di igiene e sanità pubblica - competenza che corrisponde a quella

relativa alla tutela della salute" (sentenza n. 155 del 2022) -, violano anche l'art. 4 dello statuto".

7.6.1.4. Il compito della regione di sostenere e promuovere la coltivazione e la trasformazione della canapa terapeutica a uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio

La sentenza n. **57** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. h), e terzo, cost., 3 e 4 dello statuto speciale - dell'art. 8 della legge della regione Sardegna n. 6 del 2022 che attribuisce alla regione il compito di sostenere e di promuovere la coltivazione e la trasformazione della canapa terapeutica a uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale. La corte - pur sottolineando che la disciplina concernente l'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono attratte dalla competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - ha evidenziato che la disposizione impugnata non interferisce in alcun modo con le attribuzioni statali in quanto "si limita a prevedere mere attività di sostegno e promozione della coltivazione e della trasformazione della canapa a uso medico" e "non regola i procedimenti di autorizzazione" né "presuppone autorizzazioni diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale ed europea". Inoltre, il fatto che la disposizione regionale richiami espressamente il rispetto della legge nazionale e in particolare di una serie di articoli del d.p.r. n. 309 del 1990 ma non espressamente dell'art. 26 dello stesso - il quale prevede il rilascio, da parte del ministro della salute, dell'autorizzazione alla coltivazione delle piante riconducibili al t.u. stupefacenti, per scopi scientifici, sperimentali o didattici - non significa che tale disposizione statale sia derogata in ragione della sua mancata previsione, stante il carattere meramente esemplificativo di detto rinvio. Il censurato art. 8 fa riferimento, in generale, a tutta la normativa nazionale ed europea concernente la coltivazione della cannabis finalizzata all'uso medico.

7.6.2. La (illegittima) previsione di un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a, rispettivamente, tremila e cinquemila abitanti

La sentenza n. **60** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, lett. b), statuto, 3 e 51 cost., l'art. 1 della legge sarda n. 9 del 2022, il quale, introducendo l'art. 1-bis nella legge regionale n. 4 del 2012, consentiva un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione, rispettivamente, fino a tremila e

cinquemila abitanti. La disposizione eccedeva i limiti statutari, con violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. Essa si discostava dalla disciplina statale posta dall'art. 51 TUEL, che fissa i limiti di tre mandati consecutivi per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e di due per gli altri comuni, riempiendo "di contenuto il principio di cui all'art. 51 cost., e fungendo così da limite" alla competenza regionale. Le norme regionali sull'ordinamento degli enti locali devono essere conformi "ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale", giacché proprio l'art. 51 cost. "svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità" (sentenze nn. 277 del 2011, 25 del 2008, 288 del 2007, 539 del 1990). Secondo la giurisprudenza di legittimità e amministrativa, il limite statale ai mandati consecutivi ha una funzione di temperamento "di sistema" rispetto alla contestuale introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e costituisce un punto di equilibrio rispetto alla concentrazione del potere in capo a una sola persona, che deriva dalla sua elezione diretta. Soprattutto a livello di governo locale, l'elezione diretta può produrre effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione. La previsione del numero massimo di mandati consecutivi riflette una scelta "idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali". Tali interessi costituzionali devono operare "in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale", unico soggetto in grado di garantire una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale. Peraltro, l'esigenza di confermare figure esperte alla guida dei piccoli paesi non è legata "a peculiari condizioni dei comuni sardi, ma, più in generale, al valore della continuità dell'azione politica ed amministrativa, che può essere invocato trasversalmente per tutte le amministrazioni locali di ogni parte del territorio nazionale, e che il legislatore, sia statale che regionale, ha deciso (…) di contemperare con l'opposta esigenza di favorire forme di ricambio della classe politica". Anche lo scarso numero o l'assenza di candidature nei comuni minori non rilevano come peculiarità locali ma sono condizioni riscontrabili in molte regioni. Ciò conferma che è il legislatore statale a dover individuare, con disposizioni di principio, "il punto di equilibrio tra tutti i diritti e gli interessi in

considerazione, e a poter meglio apprezzare le esigenze che inducano a modificarne i contenuti".

7.6.3. La (illegittima) previsione in via transitoria dell'iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprano o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario

La sentenza n. **60** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, lett. b), statuto speciale, 3, 51 e 97 cost., l'art. 3 della legge sarda n. 9 del 2022, il quale prevedeva, nelle more di una riforma e in deroga alle modalità ordinarie, l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo degli enti locali, in possesso di laurea in giurisprudenza, economia o scienze politiche, che svolgessero o avessero svolto l'incarico di vicesegretario, su richiesta degli interessati e comunque non oltre il 31 dicembre 2024. La disposizione era riconducibile alla competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, "capace di estendersi (…) alla disciplina del relativo personale" (sentenze nn. 95 e 167 del 2021, 132 del 2006). Tuttavia, tale competenza statutaria "deve pur sempre operare in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente". Nel caso in esame, è risultato violato il principio del pubblico concorso poiché la norma consentiva l'iscrizione all'albo sulla base del semplice possesso dei requisiti ivi indicati, in assenza della dovuta procedura concorsuale. La natura transitoria della disposizione non è valsa ad escluderne l'illegittimità, perché il limite temporale era riferito alla possibilità di chiedere l'iscrizione all'albo e non alla sua durata, che non poteva quindi considerarsi temporanea. In ogni caso, anche la previsione della temporaneità dell'iscrizione non sarebbe stata in grado di "restituire razionalità a un simile meccanismo di reclutamento". Peraltro, il legislatore statale, proprio per far fronte alle carenze di organico paventate dalla regione, ha già previsto procedure semplificate di svolgimento del concorso nazionale per segretari (artt. 6-bis del d.l. n. 80 del 2021 e 12-bis del d.l. n. 4 del 2022). La disposizione ha violato anche il principio dell'accesso in condizione di uguaglianza agli uffici pubblici, "a causa della irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa". Nella sezione regionale dell'albo per segretari comunali e provinciali potevano infatti essere iscritti sia i vincitori del corso-concorso nazionale, sia funzionari locali che non avevano superato il concorso.

7.7. La regione siciliana

7.7.1. Il limite delle leggi costituzionali dello stato e il rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione nell'esercizio di potestà esclusive

"La regione siciliana, anche nelle materie in cui è titolare di una potestà legislativa esclusiva - quali quelle concernenti l'ordinamento degli uffici o lo stato giuridico ed economico del personale (art. 14, comma 1, lettere p e q, dello statuto speciale) - è tenuta ad esercitare le relative competenze nei limiti delle leggi costituzionali dello stato e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, cost.". Così la sentenza n. **92**.

7.7.2. Le disposizioni del testo unico sul pubblico impiego quali norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a limitare le competenze regionali esclusive

Le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, "in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica, costituiscono limiti (…) per l'esercizio delle competenze legislative esclusive della regione siciliana" (sentenze nn. 168 del 2018 e 265 del 2013). Così la sentenza n. **61**.

7.7.3. La potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio

La sentenza n. **90** ha rammentato che l'art. 14, lett. f) e n), dello statuto "affida alla regione siciliana la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio: essa, tuttavia, deve essere esercitata senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite esterno della potestà legislativa primaria" (sentenza n. 252 del 2022).

7.7.4. La potestà concorrente in materia di sanità pubblica (coincidente, per ampiezza, con la competenza sulla tutela della salute)

La sentenza n. **76** ha precisato che la competenza legislativa in materia di tutela della salute coincide, per ampiezza, "con quella - parimenti concorrente - di cui la regione siciliana è titolare in materia di sanità pubblica, ai sensi dell'art. 17 dello statuto speciale".

7.7.5. Il dovere del legislatore siciliano di istituire i liberi consorzi comunali e le città metropolitane e di rispettarne la natura di enti autonomi garantiti dalla costituzione

Nell'esercizio della competenza legislativa ex art. 14, primo comma, lett. o), dello statuto, "il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi consorzi comunali (che, ai sensi dell'art. 15 del medesimo statuto prendono il posto delle soppresse circoscrizioni provinciali e devono essere dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria) e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi

garantita dagli artt. 5 e 114 cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale" (sentenza n. 168 del 2018). Così la sentenza n. **136**.

7.7.6. La sostanziale inattuazione dell'assetto istituzionale degli enti di area vasta

La sentenza n. **136** ha rammentato che, a seguito di "un travagliato iter di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità" rispetto alla normativa statale (sentenza n. 168 del 2018), "gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale" ai sensi dell'art. 14, primo comma, lett. o), dello statuto, "coincidente con quella stabilita dalla legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi". In particolare, i presidenti dei liberi consorzi comunali, che in Sicilia hanno preso il posto delle province (sentenza n. 230 del 2001), sono eletti, con voto ponderato dei sindaci e dei consiglieri comunali in carica dei comuni che li compongono, fra i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso consorzio il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. I consigli metropolitani sono composti dal sindaco metropolitano e da 14 o 18 membri a seconda della popolazione residente nella città metropolitana, eletti, con voto ponderato dei sindaci e dei consiglieri comunali in carica dei comuni appartenenti alla città metropolitana, fra i sindaci e i consiglieri comunali in carica. "Questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato" a causa del "continuo rinvio delle elezioni degli organi". Sebbene l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2015 prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei liberi consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, in una domenica compresa tra l'1 ottobre e il 30 novembre 2015, sono intervenute ben 16 leggi regionali a rinviare le consultazioni elettorali e a prorogare contestualmente il termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La legge regionale n. 31 del 2021, "pur mantenendo ferma - e ulteriormente prorogando - la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali, ha invece stabilito che le funzioni del consiglio metropolitano siano svolte dalla conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo".

7.7.7. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto

L'ordinanza n. **13** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge siciliana n. 17 del 1994, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 cost., in quanto, in caso di vincolo paesaggistico apposto successivamente, esclude l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell'autore dell'abuso edilizio, non consentendo l'applicazione dell'indennità paesaggistica ex art. 167, comma 5, cod. beni culturali. Identica questione è stata già ritenuta non fondata dalla sentenza n. 75 del 2022 ove si è osservato che "la norma censurata non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è". D'altro canto, se la deterrenza "fosse riferita al comportamento abusivo edilizio - e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico - (…) un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame, in quanto essa non rende (…) irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo".

7.7.8. L'(illegittima) estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 dell'autorizzazione all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani, attingendo ad apposito albo

La sentenza n. **61** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), cost., 14 e 17 dello statuto speciale, l'art. 10 della legge siciliana n. 1 del 2022, nella parte in cui estendeva agli esercizi finanziari 2022 e 2023 l'applicazione del comma 8-bis dell'art. 6 della legge regionale n. 12 del 1989 (introdotto dall'art. 17, comma 1, lett. a, della legge regionale n. 8 del 2017), il quale autorizzava l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani (ARAS), attingendo da un apposito albo. A seguito del fallimento dell'ARAS nel febbraio 2017, il legislatore siciliano aveva fatto ricorso ai contratti a tempo determinato per "comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale", in conformità all'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Tuttavia, nel 2022, non solo risultava cambiata la situazione che aveva

legittimato l'utilizzo di tali contratti, ma anche le funzioni già svolte dall'ARAS erano state stabilmente attribuite all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia. La sentenza n. 43 del 2020 ha sottolineato che "i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità (…) dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato", anche nelle regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza primaria in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione. L'estensione temporale agli esercizi finanziari 2022 e 2023 eccedeva i complessivi limiti di durata massima stabiliti per i contratti a tempo determinato dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva. L'evocato art. 36 regolamenta il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e, in genere, le forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione e stabilisce che, per le esigenze connesse con il fabbisogno ordinario, le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure previste dall'art. 35. Il mancato ricorso a forme di selezione pubblica contrastava con tali prescrizioni, con la conseguente invasione della materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale. A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 17 della legge siciliana n. 8 del 2017, la regione, invece di sopperire alle esigenze di organico dell'Istituto sperimentale zootecnico con contratti a tempo indeterminato e seguendo le prescritte procedure di reclutamento, ha prorogato per ulteriori due anni la facoltà dell'ente di assumere con contratti a tempo determinato i lavoratori licenziati dall'ARAS, violando in modo evidente i limiti e le condizioni stabilite dalla normativa statale. L'illegittimità della disposizione impugnata non ha pregiudicato, in virtù dell'art. 2126 cod. civ., i diritti dei lavoratori interessati che abbiano svolto le attività previste dai contratti menzionati.

7.7.9. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI

La sentenza n. **73** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, commi primo e secondo, 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, cost. e 15 dello statuto speciale, dell'art. 16, comma 13, della legge siciliana n. 8 del 2012 che attribuisce in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi

alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI). La norma non risulta incompatibile con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse assegnate a un ente territoriale, né irragionevole o lesiva del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto i proventi degli oneri di urbanizzazione attribuiti all'IRSAP hanno la funzione di compensare non solo le attività di manutenzione e gestione (trasferite ai comuni) ma anche la "realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'istituto".

7.7.10. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co. dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali

La sentenza n. **75** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lett. a), e terzo, cost. e 14 dello statuto speciale - degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge siciliana n. 3 del 2022 sulle denominazioni comunali De.Co. dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali. L'art. 1, comma 1, istituisce le denominazioni comunali; gli artt. 1, comma 3, e 3, comma 1, prevedono il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale; l'art. 2 reca le definizioni di De.Co., dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali; l'art. 3, comma 2, lett. c) e d), regola le denominazioni e la registrazione facendone oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto a un disciplinare; l'art. 4 impegna la regione a valorizzare i prodotti De.Co. Invero, "l'impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De.Co.) come attestazione di identità territoriale e, in quanto tale, destinata (solo) a individuare l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale (…), senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale non è un marchio di qualità o di certificazione (…). Non si tratta di una mera autoqualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante". Tali prescrizioni comportano e significano che "il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione" (né avrebbe potuto farlo, stante la preclusione alla sovrapposizione alla normativa europea). "Chi consegue l'attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto" senza averla conseguita. "Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co., per essere stato a ciò autorizzato, secondo le regole rimesse ad un decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura, testimonia l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale,

ma non acquisisce il diritto ad un marchio locale. Quindi la denominazione comunale De.Co. non è un marchio, né un segno distintivo di protezione di un prodotto; ma è una mera attestazione di identità territoriale, che rientra a pieno nella nozione di indicazione geografica semplice, la quale - secondo la (…) giurisprudenza della corte di giustizia (sentenza Warsteiner) - non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG). L'indicazione De.Co. su un determinato prodotto non ne attesta le caratteristiche qualitative - come accade per le denominazioni protette a livello europeo - ma testimonia che il prodotto è parte di quel territorio. L'inserimento della De.Co. nel relativo registro regionale non può che valere ad attestare che il prodotto è tipico di quel luogo, indicandolo come tale senza alcuna speciale protezione nei confronti di terzi, sprovvisti di tale logo". Diversamente dalle denominazioni DOP, IGP e STG, l'attestazione De.Co. "non riconosce alcuna tutela specifica ai prodotti connotati da tale denominazione, la quale costituisce atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto tipico (di norma) agroalimentare, espressivo delle tradizioni locali. In coerenza e a conferma di ciò la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un concorso (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali". Infatti, "non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee" e, "nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la denominazione comunale decade automaticamente". Né le norme impugnate introducono misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci ex art. 28 TFUE o misure a effetto equivalente (artt. 34 e 35). In particolare, nel riconnettere l'attestazione di tipicità all'essere il prodotto ottenuto o realizzato sul territorio comunale secondo la tradizione locale, esse non escludono i terzi dalla possibilità di produrlo. "Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. La legge regionale essenzialmente promuove la conoscenza (…) dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale" e "non crea, per tali prodotti, un sistema di protezione nel mercato interno. Anche il riferimento ai modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di un prodotto a denominazione comunale, demandati al decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura (…), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tanto meno un controllo di qualità". Secondo la giurisprudenza della corte di giustizia (sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica - Kraft Foods Italia s.p.a.), "le mere attestazioni di identità

territoriale o le indicazioni geografiche semplici, che non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1151/2021/UE, non costituiscono misure equivalenti rispetto alle restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 34 TFUE allorché servono unicamente a informare circa l'origine geografica del prodotto e non evidenziano alcun nesso particolare tra le caratteristiche dello stesso e la sua origine geografica, nel senso che il loro scopo, in particolare, non è quello di garantire i consumatori che i prodotti recanti tali denominazioni presentano una qualità o una caratteristica determinata. Così è per le De.Co., dove il riferimento alle modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali non è indicativo, appunto, delle qualità intrinseche del prodotto. La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell'essere esse ottenute o realizzate in quel territorio". Così come ritenuto dalla sentenza n. 213 del 2006 in un'altra fattispecie, in cui veniva parimenti in rilievo la valorizzazione di un prodotto locale, "le disposizioni impugnate non prevedono un sistema di certificazione di qualità, né istituiscono o disciplinano un marchio identificativo di un prodotto, né vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche, ma valorizzano i prodotti agricoli e tipici localizzati sul territorio comunale, sì da non determinare meccanismi economici idonei a incidere sulla concorrenzialità dei mercati". Nelle denominazioni comunali De.Co. non è dunque identificabile né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, "potendo le stesse essere qualificate come indicazioni geografiche semplici, prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno".

7.7.11. L'(illegittima) estensione delle misure di stabilizzazione di personale precario ai lavoratori inseriti in apposito elenco regionale, impiegati da regione e comuni anche in base a convenzioni e protocolli

La sentenza n. **84** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 14, comma 1, lett. q), dello statuto e 117, secondo comma, lett. l), cost., gli artt. 36 della legge siciliana n. 9 del 2021, 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge regionale n. 13 del 2022, recanti misure a favore dei lavoratori precari inseriti in un apposito elenco di cui alla legge regionale n. 5 del 2014. Tali disposizioni applicavano "il regime delle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020 (…) ai lavoratori inseriti nell'elenco" predetto, e pertanto anche a

quelli impiegati non "in virtù di un contratto di lavoro stipulato con l'ente utilizzatore" ma in base a protocolli e convenzioni con la regione, e consentivano ai "soggetti che avevano optato per la fuoriuscita dall'elenco", che non avessero percepito l'indennità all'uopo prevista, di esservi, a domanda, riammessi. Inoltre, le norme prorogavano al 31 dicembre 2023 i contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario inserito nell'elenco, potenzialmente beneficiario delle misure di stabilizzazione. Investendo la regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali che utilizzavano i lavoratori precari e avrebbero dovuto provvedere all'assunzione di quelli stabilizzati, le disposizioni impugnate esulavano dalla competenza del legislatore siciliano in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di ordinamento civile. L'estensione delle misure di stabilizzazione a soggetti impiegati dagli enti locali in base a convenzioni e protocolli con la regione comportava un indebito "ampliamento dell'ambito soggettivo delle misure di stabilizzazione di personale previste dal legislatore statale" che ne consente l'applicazione "esclusivamente ai lavoratori socialmente utili e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità già titolari di un contratto di lavoro con l'amministrazione pubblica".

7.7.12. La (illegittima) previsione di interventi edilizi realizzabili senza titolo abilitativo (ascensori esterni, strade poderali, strutture murarie su suoli agricoli, cisterne, muri a secco, opere interrate di smaltimento reflui, piscine pertinenziali)

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 16 del 2016, limitatamente alle parole ", compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche", nonché nelle parti in cui introduceva l'art. 3, comma 1, lett. h), l), m), p), s) e af), della legge regionale n. 16 del 2016. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, lett. h), della legge siciliana n. 2 del 2022, che modificava la lett. af) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016. Le norme impugnate consentivano "l'esecuzione di taluni interventi edilizi (…) senza titolo abilitativo", riconducendoli all'attività di edilizia libera, in contrasto con le previsioni del t.u. edilizia. La denunciata lett. b), nel consentire "l'esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche", comprendeva tra questi la "realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche", laddove l'art. 6, comma 1, lett. b), del t.u. edilizia considera interventi di edilizia libera quelli volti a eliminare le barriere architettoniche, purché "non

comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio". Le censurate lett. h), l), m), p), s) e af) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016 consentivano la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali, strutture murarie su suoli agricoli, cisterne, muri a secco, opere interrate di smaltimento reflui e piscine pertinenziali. Tali opere non sono "logicamente assimilabili ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo". In particolare, laddove il testo unico riconduce all'attività di edilizia libera i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, l'impugnata lett. l) espressamente consentiva "anche l'esecuzione di strutture murarie" su suolo agricolo senza titolo abilitativo. La lett. af), anche nella formulazione modificata dal censurato art. 1, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 2 del 2022, consentiva di realizzare senza titolo abilitativo le piscine pertinenziali fuori terra. Al riguardo, in quanto manufatti "in grado di determinare una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali", tali piscine non possono "considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendo invece essere qualificate come nuove costruzioni", non essendo pertanto riconducibili agli interventi di realizzazione di "aree ludiche senza fini di lucro e (…) elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici" che l'art. 6, comma 1, lett. e-quinquies), t.u. edilizia qualifica come interventi di edilizia libera. Complessivamente, le disposizioni censurate, eccedendo la competenza del legislatore siciliano, introducevano "ipotesi integralmente nuove di edilizia libera" al di fuori e in contrasto con quelle contemplate dal testo unico.

7.7.13. La facoltà di realizzare senza titolo abilitativo pannelli solari e fotovoltaici

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14 dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. m) e l), cost., nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. aa), della legge regionale n. 16 del 2016 che consente di installare, in assenza di titolo abilitativo, impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Al riguardo, l'art. 6, comma 1, lett. e-quater), del t.u. edilizia consente, al di fuori dei centri storici, l'installazione senza titolo abilitativo di pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici. La norma censurata può essere così interpretata "nel senso che i soli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili realizzabili senza titolo abilitativo sono i pannelli solari e fotovoltaici", rientrando così nella competenza statutaria del legislatore siciliano. Di conseguenza, la disposizione impugnata, intesa quale "frutto di un coerente e logico

sviluppo della normativa statale da parte del legislatore siciliano", non presenta profili di illegittimità costituzionale.

7.7.14. La (illegittima) previsione di interventi edilizi realizzabili previa CILA (strade interpoderali, opere murarie di recinzione, costruzione e ricostruzione di muri a secco, opere interrate di smaltimento reflui)

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, nelle parti in cui introduceva nell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2016 le lett. g), h) ed l), e, limitatamente alle parole "ricostruzione e" nonché "e di nuova costruzione", la lett. i). Le norme impugnate sottoponevano al regime della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) la realizzazione di strade interpoderali e di opere murarie di recinzione, la costruzione e ricostruzione di muri a secco, nonché la realizzazione di opere interrate per lo smaltimento dei reflui. L'art. 6-bis t.u. edilizia non elenca gli interventi soggetti a CILA, ma stabilisce che vi sono sottoposti "gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA". Tanto premesso, la realizzazione di strade interpoderali e di opere murarie di recinzione determina "una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia" ex art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d), t.u. edilizia, dovendo, invece, ai sensi della successiva lett. e), "considerarsi interventi di nuova costruzione, in quanto tali subordinati a permesso di costruire". La costruzione ex novo di muri a secco risulta riconducibile alla categoria degli interventi di costruzione di manufatti edilizi fuori terra di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.1), del testo unico, per i quali è richiesto il permesso di costruire. La ricostruzione dei muri a secco, invece, essendo volta "al ripristino degli edifici, o parte di essi, eventualmente crollati o demoliti", è assimilabile alla categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia ex art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia, soggetti al regime della SCIA. Infine, la realizzazione di opere interrate per lo smaltimento dei reflui provenienti da immobili destinati a attività turistico-ricettive risulta "indubbiamente riconducibile all'ipotesi di costruzione di manufatti edilizi interrati (…) per la quale il legislatore statale richiede il permesso di costruire". Nel complesso, le norme censurate non rappresentavano un "coerente e logico sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia" che il legislatore regionale, eccedendo la propria competenza statutaria, aveva sottoposto a CILA.

7.7.15. La facoltà di ripristinare muri a secco previa CILA

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14 dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. m) e l), cost., nella parte in cui, introducendo l'art. 3, comma 2, lett. i), della legge regionale n. 16 del 2016, sottopone al regime giuridico della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) il ripristino dei muri a secco (di altezza compresa tra 1,50 e 1,70 m). Gli interventi di ripristino dei muri, in quanto volti a conservare l'edificio e assicurarne la funzionalità, sono "sussumibili in quelli di restauro o risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c), t.u. edilizia" comprendenti "il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, che la disciplina statale sottopone al regime giuridico della CILA". La norma censurata, pertanto, rappresenta un "coerente e logico sviluppo della normativa statale, in materia peraltro cui lo statuto speciale affida al legislatore siciliano potestà legislativa esclusiva".

7.7.16. La facoltà di realizzare in contesti tutelati, previa CILA, sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, nel rispetto del codice di settore e secondo le linee guida dell'assessorato regionale

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 cost. e 14 dello statuto speciale, nella parte in cui modificando l'art. 3, comma 2, lett. p), della legge regionale n. 16 del 2016, prevede la facoltà di realizzare, previa presentazione della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, secondo le linee guida dell'assessorato regionale. La norma non sottrae i predetti interventi al regime di cui agli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, che prevedono "specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati", in quanto il comma 1 del medesimo art. 3, espressamente richiamato dal comma 2 impugnato, stabilisce che gli interventi de quibus "debbono essere realizzati nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio". Alla luce di tale "chiara e inequivoca esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale" (sentenze nn. 248, 24 e 21 del 2022), deve pertanto "escludersi che la norma censurata consenta all'assessorato regionale di impartire linee guida in deroga a detta normativa paesaggistica statale" (sentenza n. 251 del 2022).

7.7.17. La (illegittima) previsione della prevalenza della disciplina legislativa dell'attività edilizia libera o soggetta a CILA sugli strumenti urbanistici e sui regolamenti edilizi vigenti

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduceva l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 16 del 2016, stabilendo la prevalenza delle disposizioni regionali contenute nel medesimo articolo, recanti la disciplina dell'attività edilizia libera e di quella soggetta a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti. La disposizione si poneva in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, del t.u. edilizia che "subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici", così "consentendo alla pianificazione urbanistica di tenere in considerazione, di volta in volta, il contesto territoriale e, conseguentemente, di stabilire un diverso regime giuridico" degli interventi. In particolare, la norma impugnata capovolgeva "il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali stabilito dalla normativa statale", impedendo agli strumenti urbanistici di "svolgere la funzione loro propria" di valutazione del contesto territoriale. Il tenore letterale del censurato comma 7, "in aperta contraddizione con la clausola di salvezza di cui al (…) comma 1" che fa salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, impediva l'attribuzione di un diverso significato, compatibile con i parametri evocati.

7.7.18. Il recupero volumetrico a fini abitativi degli immobili esistenti, anche oggetto di sanatoria

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, commi primo e secondo, lett. s), cost. e 14 dello statuto speciale - degli artt. 6 della legge siciliana n. 23 del 2021 (nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lett. d, nn. 1, 4, 5 e 6, della legge regionale n. 16 del 2016) e 2, comma 1, lett. a), b) e c), della legge regionale n. 2 del 2022, che disciplinano il recupero volumetrico a fini abitativi degli immobili esistenti, anche oggetto di sanatoria. Secondo la normativa statale sul piano casa "il divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi non opera quando sia stato rilasciato titolo edilizio in sanatoria" (sentenza n. 24 del 2022) che attesta la conformità alla "disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda" (sentenza

n. 107 del 2017), sicché "gli edifici che hanno ottenuto il titolo in sanatoria non possono (…) considerarsi abusivi". Inoltre, le disposizioni censurate non introducono un'irragionevole disciplina "a regime", potendo il recupero volumetrico interessare solo gli immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016. In particolare, l'art. 2 impugnato contiene tale previsione espressa, mentre con riguardo ai nn. 1 e 5 dell'art. 5, comma 1, lett. d), della legge regionale n. 16 del 2016, la "circostanza che il recupero volumetrico ai fini abitativi possa essere effettuato solo su immobili già esistenti" alla data di entrata in vigore della medesima legge si ricava in via ermeneutica da plurimi indici. Nello specifico, lo scopo dichiarato delle opere di recupero volumetrico è il contenimento del consumo di nuovo territorio, "il che impedisce di ritenere applicabili le previsioni regionali censurate a immobili ancora non esistenti, i quali evidentemente determinano ex se il consumo di nuovo territorio". Inoltre, il citato n. 1, nell'individuare i locali sui quali possono realizzarsi gli interventi di recupero, "esplicitamente si riferisce a locali esistenti e regolarmente realizzati". Infine, le modifiche introdotte dal censurato art. 6 non consentono "la realizzazione di opere di recupero volumetrico a fini abitativi nei centri storici e negli immobili vincolati, in deroga al codice dei beni culturali", in quanto esse non prevedono "espressamente alcuna deroga alle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice". Neppure l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2022 risulta foriero di deroghe al codice di settore poiché la non censurata lett. d) del medesimo, nel modificare il predetto art. 5, comma 1, lett. d), aggiunge al n. 6) "una clausola volta a garantire che le opere (…) siano realizzate nel rispetto di diverse normative, tra cui quelle del codice dei beni culturali e del piano paesaggistico".

7.7.19. La (illegittima) previsione di interventi di recupero volumetrico a fini abitativi realizzabili in deroga alla disciplina urbanistica e al codice dei beni culturali e del paesaggio

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 6 della legge siciliana n. 23 del 2021 - nelle parti in cui introduce l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4), della legge regionale n. 16 del 2016, limitatamente alle parole "in deroga alle norme vigenti e comunque" e l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 6), della predetta legge regionale, limitatamente alle parole ", fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti" - in quanto consentiva di realizzare interventi di recupero volumetrico a fini abitativi in deroga alla disciplina urbanistica e al codice dei beni culturali e del paesaggio. Anche se gli interventi di recupero volumetrico "perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo del suolo", le leggi regionali che li introducono

devono prevedere "il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali". Invece, il censurato n. 4, nel contemplare espressamente "la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi in deroga alle norme vigenti, impediva di ritenere, anche solo in via ermeneutica", che fosse salvaguardato il rispetto delle disposizioni sugli standard urbanistici e di quelle poste dal codice. Il censurato n. 6, nel fare salve le predette deroghe, presentava i medesimi profili di illegittimità.

7.7.20. La (illegittima) previsione di interventi di demolizione e ricostruzione nonché ripristino di edifici vincolati crollati, realizzabili nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 10 della legge siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduceva l'art. 10, comma 10, della legge regionale n. 16 del 2016, in quanto consentiva di realizzare interventi di demolizione e ricostruzione, nonché ripristino di edifici vincolati crollati, nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA. La disposizione era in contrasto con l'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia che contiene una clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati dal codice dei beni culturali in base alla quale, "per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato il mantenimento contemporaneamente di sagome, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologico dell'edificio preesistente". In difetto, l'intervento deve essere qualificato come nuova costruzione per la cui realizzazione è necessario il permesso di costruire.

7.7.21. L'(illegittima) estensione della sanatoria paesaggistica ex post a ipotesi diverse da quelle tassativamente previste dal legislatore statale

La sentenza n. **90** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto, dell'art. 20, comma 1, lett. b), della legge siciliana n. 23 del 2021 in quanto estendeva la sanatoria paesaggistica ex post a ipotesi diverse da quelle tassativamente indicate dal legislatore statale. La disposizione era in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dagli artt. 146 e 167 del codice dei beni culturali che vietano la sanatoria paesaggistica postuma salvo i casi in cui, ai sensi della norma transitoria dell'art. 182, comma 3-bis, l'istanza risulti essere stata presentata prima del 30 aprile 2004. Secondo il legislatore statale, infatti, "l'esame della compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento", restando preclusa qualsiasi legittimazione del fatto compiuto. La norma impugnata, invece, modificando l'art. 25 della

legge regionale n. 16 del 2016, consentiva di ricorrere alla procedura di sanatoria ex post per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, anche quando l'istanza per la concessione risultava presentata successivamente al 30 aprile 2004, "per il solo fatto che fosse stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo". La disposizione consentiva al trasgressore di non rimettere in pristino i luoghi e "di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi diverse da quelle ristrettissime e tassative" (sentenza n. 201 del 2021) previste dal codice dei beni culturali, eccedendo la competenza del legislatore siciliano.

7.7.22. L'(illegittima) estensione degli interventi del piano casa agli immobili che abbiano fruito del condono edilizio

La sentenza n. **90** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 37, comma 1, lett. a) e d), della legge della regione siciliana n. 23 del 2021 che estendeva gli interventi del piano casa agli immobili che avessero usufruito del condono edilizio. L'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2010 sul piano casa siciliano, nel testo originario precedente alle modifiche introdotte dal censurato art. 37, aveva stabilito che gli interventi relativi potessero riguardare solo edifici legittimamente realizzati, essendo espressamente esclusi gli immobili oggetto di condono edilizio. L'art. 37 censurato, nel disporre che i predetti interventi riguardavano "edifici realizzati con titoli abilitativi che ne avevano previsto la costruzione" o che la avevano legittimata, aveva "implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa potessero eseguirsi anche su immobili che avessero usufruito di condono edilizio". Le norme impugnate si ponevano in contrasto con i principi dettati dalla normativa statale sul piano casa e, in particolare, dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, in base al quale "gli interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria", ma non di quelli oggetto di condono edilizio. Il predetto art. 5, comma 10, per la sua "incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica", costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale, riconducibile al "generale divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi", vincolante la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

7.7.23. La (illegittima) facoltà di presentare, a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del piano casa, istanze per la realizzazione di interventi edilizi straordinari

La sentenza n. **90** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, degli artt. 37, comma 1, lett. c), n. 1, della legge della regione siciliana n.

23 del 2021 e 8, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2 del 2022 che consentivano di presentare a più di dieci anni dall'entrata in vigore del piano casa istanze per la realizzazione di interventi edilizi straordinari. Le disposizioni si ponevano in contrasto con i principi della necessaria pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa che hanno natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale e, pertanto, limitano la potestà legislativa primaria del legislatore siciliano. Le norme in esame avevano reso stabile una disciplina nata come transitoria, prolungando "la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria". In proposito, "l'eccezionalità e la temporaneità del piano casa", consequenziali alla natura derogatoria dei relativi interventi, "sono (…) espressamente affermate dall'intesa tra lo stato e le regioni del 1 aprile 2009", attuata dalla legge siciliana n. 6 del 2010. Nella predetta intesa si conveniva che la "disciplina introdotta dalle leggi regionali avrebbe avuto validità temporalmente definita" e, pur essendo "fatte salve diverse determinazioni delle singole regioni", la proroga di cui alle disposizioni censurate risultava "del tutto incompatibile" con la disciplina del piano casa.

7.7.24. L'autorizzazione ai comuni siciliani ad avviare procedure per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, valorizzando la professionalità maturata con forme contrattuali flessibili

La sentenza n. **92** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), cost. - dell'art. 13, comma 21, della legge siciliana n. 13 del 2022 che autorizza i comuni siciliani ad avviare procedure di reclutamento per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, per le quali sia consentito valorizzare, con apposito punteggio, la professionalità maturata con contratti a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa, di collaborazione autonoma libero professionale ovvero con altre forme contrattuali di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione. La disposizione si inserisce nel solco della recente disciplina statale che ha inteso favorire l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali a livello locale, con l'obiettivo di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali (art. 1, comma 797, della legge n. 178 del 2020); a questi fini, sono stati individuati i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali, per il cui raggiungimento lo stato ha previsto un contributo per ogni assistente sociale assunto. Il legislatore regionale, lungi dal sovrapporsi o derogare alla normativa statale, ha regolato le specifiche modalità di svolgimento delle procedure di reclutamento, consentendo ai comuni di valorizzare con apposito punteggio anche l'esperienza professionale maturata con forme contrattuali di lavoro flessibile nell'amministrazione. L'intervento regionale non

appare riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, "non incidendo su rapporti lavorativi già in essere o, comunque, su profili attinenti alla regolazione giuridica ed economica del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. La disposizione impugnata, piuttosto, riguarda le vicende propedeutiche alla costituzione del rapporto di lavoro - quali sono quelle inerenti alle procedure di reclutamento - che esulano dalle competenze statali in materia di ordinamento civile" (sentenza n. 195 del 2021). D'altra parte, non rileva che la disciplina riguardi le assunzioni di personale da parte dei comuni e non della regione. Lo statuto, infatti, assegna in via esclusiva alla regione siciliana la competenza in materia di regime e ordinamento degli enti locali; a quest'ultima, anziché all'ordinamento civile, va ricondotta la disciplina regionale riguardante le modalità di assunzione di dipendenti degli enti locali siciliani (sentenza n. 70 del 2022).

7.7.25. L'(illegittimo) ulteriore rinvio di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) delle elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, con contestuale proroga del mandato dei commissari straordinari regionali - Richiamo alle istituzioni regionali

La sentenza n. **136** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5 e 114 cost., l'art. 13, comma 43, della legge siciliana n. 16 del 2022 che, modificando norme della legge regionale n. 15 del 2015, rinviava ulteriormente di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) le elezioni, già più volte posposte, dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani e contestualmente prorogava il mandato dei commissari straordinari nominati dalla regione cui sono demandate le funzioni presidenziali. L'impugnata disposizione rappresentava "l'ultimo anello di una catena di rinvii", contenuti in 16 leggi regionali, in seguito ai quali le elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali - originariamente previste dalla legge regionale n. 15 del 2015 tra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 - e quelle dei consigli metropolitani - che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge regionale n. 5 del 2016 - ancora non hanno avuto luogo. Con la citata serie di rinvii e proroghe, la regione è venuta meno al dovere costituzionale di istituire in concreto gli enti di area vasta, con riguardo ai liberi consorzi comunali e alle città metropolitane. "Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e (…) dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla regione. Quanto alle seconde, il continuo rinvio dell'elezione dei consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano,

individuato ope legis nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata (…) nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l'intervento legislativo urgentemente sollecitato (…) affinché il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell'eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni". In definitiva, "attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 cost." nonché al canone di ragionevolezza ex art. 3 cost. A differenza di alcune delle precedenti norme regionali, che invocavano espressamente una ragione del rinvio delle elezioni, la disposizione de qua "non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani. Né una simile giustificazione emerge dai lavori preparatori (…) o è stata fornita dalla regione". In assenza di qualsivoglia ragione, il comma 43 ha consolidato, prolungato e aggravato "la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli artt. 5 e 114 cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni. (…) A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale".

7.7.26. La (illegittima) previsione dell'operatività fino al 31 dicembre 2022 della SCIA, presentata dall'interessato al SUAP o ufficio analogo, in luogo dell'atto amministrativo vincolato prescritto per la realizzazione di spettacoli dal vivo

La sentenza n. **136** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. h), cost. e 43 dello statuto, l'art. 13, comma 71, della legge siciliana n. 16 del 2022 che disponeva l'applicazione nella regione fino al 31 dicembre 2022 dell'art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020 il quale, "allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021 (termine poi prorogato di altri due anni), per la realizzazione di spettacoli dal vivo (comprendenti attività culturali quali teatro, musica, danza e musical, svolgentisi tra le ore 8 e le 23, destinati a un massimo di 1.000 partecipanti), ogni atto di

autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta, richiesto per l'organizzazione, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, fosse sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo. In seguito il d.l. n. 198 del 2022 ha modificato l'ambito applicativo della norma del 2020, che ricomprende ora anche le proiezioni cinematografiche e, in generale, gli spettacoli che si svolgono tra le ore 8 e le ore 1 del giorno seguente. La semplificazione procedimentale operata dalle disposizioni statali presuppone logicamente che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli artt. 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai comuni, come accaduto per le regioni ordinarie con il d.p.r. n. 616 del 1977. In Sicilia tale trasferimento non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle norme di attuazione statutaria indispensabili allo scopo, diversamente da quanto è avvenuto nelle altre regioni a statuto speciale. Non privo di rilievo è che, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, il consiglio di stato, richiesto di un parere sulla possibilità, nel nuovo quadro costituzionale, di attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla regione siciliana con modalità differenti da quelle di cui all'art. 43 dello statuto, ha concluso che, allo stato, "non sono possibili procedure diverse" (parere del 26 giugno 2002, n. 1510). In Sicilia, dunque, le funzioni di polizia amministrativa ex artt. 68 e 69 TULPS "non sono state trasferite ai comuni; né potrebbero esserlo se non attraverso l'adozione di apposite norme di attuazione statutaria". Il mancato trasferimento ai comuni delle funzioni in esame ha fatto sì che, in Sicilia, queste non venissero incise dalle disposizioni di semplificazione adottate fin dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-bis, del d.l. n. 91 del 2013, ove è prescritto che le licenze e autorizzazioni previste dai citati artt. 68 e 69 siano sostituite da SCIA, per eventi fino a 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio. Tra queste disposizioni si iscrive l'art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020. "Operanti nel resto del territorio nazionale, tali semplificazioni non hanno trovato applicazione in Sicilia, poiché (…) è la stessa legge n. 241 del 1990 a escludere dall'ambito di applicazione della SCIA gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte (…) alla pubblica sicurezza", quali sono, in Sicilia, le autorizzazioni ex 68 e 69 TULPS. Il legislatore siciliano ha indebitamente "inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale". In tal modo, da un lato, "ha

interferito con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia "ordine pubblico e sicurezza"". Dall'altro, "ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale".

7.7.27. La (illegittima) previsione della modifica permanente della programmazione urbanistica determinata dai titoli abilitativi rilasciati in deroga per progetti edilizi concernenti comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per disabili gravi, indipendentemente dall'effettiva destinazione ventennale dell'immobile

La sentenza n. **136** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 cost. e 14, primo comma, lett. f), dello statuto, l'art. 13, comma 108, della legge siciliana n. 16 del 2022 ove si prevedeva che: nelle more della formazione e approvazione dei piani urbanistici generali (PUG), i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell'art. 10 della legge n. 104 del 1992 determinavano la modifica permanente della programmazione urbanistica, purché gli immobili fossero stati già realizzati e i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2021; in sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG, si doveva tener conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio; era consentito, su richiesta degli aventi titolo, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali nei 6 mesi successivi all'entrata in vigore della legge. L'art. 10 della legge n. 104 del 1992 prevede che i comuni possano realizzare comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili in situazione di gravità (comma 1) e che costituisce variante del piano regolatore l'approvazione del consiglio comunale di progetti edilizi concernenti immobili da destinare a tali comunità e centri, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove sia localizzato in aree vincolate o a diversa specifica destinazione (comma 6). Il legislatore statale ha, tuttavia, circondato di opportune cautele la deroga alle ordinarie regole di pianificazione urbanistica, facendo salva l'applicazione della disciplina a tutela del paesaggio e prevedendo che il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi indicati prima del ventesimo anno comporta il ripristino dell'originaria destinazione dell'area. In tal modo, si è inteso "escludere che della deroga possano beneficiare immobili poi non effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo" della

norma. Nello scrutinare la legittimità del citato comma 6, la sentenza n. 406 del 1992 ne ha negato il contrasto con gli artt. 3 e 97 cost., valorizzando le cautele ivi previste. In particolare, "la rimessione (…) di poteri decisionali definitivi alle autorità comunali e la mancata previsione dell'approvazione delle varianti da parte delle regioni ha il suo fondamento giustificativo nella necessità di snellire ed accelerare al massimo la realizzazione, da parte di enti pubblici o sotto il controllo di questi, di opere destinate a fronteggiare preminenti e pressanti esigenze di soggetti portatori di handicaps in situazione di gravità; d'altra parte la previsione di simili varianti automatiche non è sprovvista di contestuali cautele e vincoli intesi ad assicurare una equilibrata soddisfazione dei diversi interessi afferenti al governo del territorio". L'impugnata disposizione ha inciso sugli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992 prevedendo che la modifica della destinazione urbanistica avesse carattere permanente alla duplice condizione che gli immobili fossero già stati realizzati e i titoli abilitativi rilasciati almeno 18 mesi prima dell'entrata in vigore della legge siciliana n. 2 del 2021, e ciò anche qualora l'immobile non fosse stato effettivamente destinato a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili. Tale permanente modifica si imponeva al nuovo PUG, che doveva tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio. Ancora, nei 6 mesi successivi all'entrata in vigore della legge impugnata, gli aventi titolo avrebbero potuto chiedere il cambio di destinazione dell'immobile, per usi diversi da quelli residenziali e commerciali. In sintesi, ai sensi della disposizione censurata, l'effetto di variante del piano urbanistico, previsto eccezionalmente dalla legge statale a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per disabili per almeno vent'anni, si sarebbe verificato anche qualora l'immobile non fosse stato utilizzato allo scopo per tale tempo minimo. Venivano così a cadere quelle cautele e quei vincoli che, nella sentenza del 1992, avevano consentito di escludere la violazione degli artt. 3 e 97 cost. Se l'art. 10, comma 6, "ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l'ordinato sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili", la legge siciliana in esame "ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all'ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi". Nel contempo, ha violato l'art. 14, primo comma, lett. f), dello statuto. "Consentendo deroghe alla disciplina urbanistica comunale non giustificate dalla necessità

di tutela degli interessi delle persone disabili, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio della programmazione urbanistica" che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, qualificati come principi fondamentali in materia di governo del territorio (sentenza n. 240 del 2022), che si impongono anche alla competenza legislativa primaria sull'urbanistica, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 90 del 2023).

7.7.28. La (illegittima) sanatoria paesaggistica ex post di concessioni edilizie relative ad aree dichiarate di notevole interesse pubblico

La sentenza n. **147** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 12, comma 11, della legge siciliana n. 13 del 2022 che consentiva la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica. La norma, prevedendo l'applicabilità del regime transitorio ex art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a fattispecie ulteriori e diverse rispetto a quelle ivi contemplate, consentiva di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi differenti da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali (sentenza n. 90 del 2023). Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevedeva la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine fosse stata presentata dopo il 30 aprile 2004. Secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rilevava non era il momento in cui era stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma - unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale - ma quello, diverso, in cui al comune era stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale doveva essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

7.7.29. La (illegittima) facoltà di effettuare interventi di recupero abitativo di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati anche in immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 e comunque entro il 30 giugno 2023 (reviviscenza della normativa abrogata)

La sentenza n. **147** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 13, comma 32, della legge della regione siciliana n. 13 del 2022 che consentiva di effettuare interventi di recupero volumetrico a fini abitativi di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati - per effetto dell'abrogazione, nell'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4), della legge regionale n. 16 del 2016,

del limite temporale inserito dall'art. 2, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2 del 2022 - anche su immobili venuti ad esistenza dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 e - alla luce della modifica operata all'art. 5, comma 1, lett. d), n. 1), della legge siciliana n. 16 del 2016, che delimita l'ambito di applicazione del successivo n. 4 - addirittura su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023. Ciò determinava una violazione del principio della previa pianificazione urbanistica ex art. 41-quinquies della legge urbanistica, norma fondamentale di riforma economico-sociale (sentenza n. 90 del 2023), in quanto obliterava tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operate dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi. Una volta dichiarata illegittima la disposizione impugnata - di mera abrogazione, con conseguente riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lett. b), della legge siciliana n. 2 del 2022 - il tessuto normativo di cui all'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016 restituiva due precetti tra loro in contraddizione, l'uno consentendo il recupero volumetrico a fini abitativi di immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lett. d, n. 1), l'altro permettendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 (comma 1, lett. d, n. 4): il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, avrebbe frustrato la dichiarazione d'illegittimità dell'art. 13, comma 32, della legge regionale n. 13 del 2022. È stata pertanto dichiarato illegittimo in via consequenziale l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 1), della legge regionale n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge regionale n. 16 del 2022, limitatamente alle parole "alla data del 30 giugno 2023" e "alla medesima data".

7.7.30. La (illegittima) previsione della possibilità di realizzare, in territori comunali carenti di un piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime ovvero di un piano paesaggistico, opere destinate alla diretta fruizione del mare entro 150 metri dalla battigia nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati

La sentenza n. **147** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 13, comma 15, lett. b), n. 1, della legge siciliana n. 13 del 2022 che consentiva la realizzazione, in territori comunali carenti di un piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime (PUDM) ovvero di un piano paesaggistico, di opere destinate alla diretta fruizione del mare - connesse all'esercizio delle attività ex art. 1, comma 1, della legge siciliana n. 15 del 2005 - entro 150 metri dalla battigia nell'ambito di stabilimenti balneari

autorizzati su terreni privati. La disposizione violava il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto poteva determinare il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 187 del 2022), valore imprescindibile, espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio (sentenze nn. 221 e 192 del 2022). La disposizione consentiva, al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, il consumo delle fasce costiere, vincolate paesaggisticamente, con interventi parcellizzati, senza quella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite che richiede la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

7.7.31. La proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, delle misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici dei comuni

La sentenza n. **147** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, commi primo e secondo, lett. m) ed s), cost. e 14 dello statuto speciale - dell'art. 13, comma 90, della legge siciliana n. 13 del 2022, che proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, le misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici adottati dai comuni. La disposizione non si discosta dalla normativa statale che funge da limite alla potestà legislativa della regione poiché, modificando l'art. 54, comma 6, della legge regionale n. 19 del 2020, ha effetto soltanto sulle misure già efficaci alla data di entrata in vigore della medesima legge, cui si applica il regime previsto dalla norma generale espressa dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, che stabilisce una durata triennale delle misure di salvaguardia. Diversamente, le misure che, beneficiando del regime speciale e premiale di cui al medesimo art. 12, comma 3, hanno durata quinquennale, non ricadono nel campo di applicazione della disposizione impugnata, come già non ricadevano in quello dell'art. 54 della legge siciliana n. 19 del 2020.

7.7.32. L'illegittima ulteriore proroga ex lege al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione dei lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016

La sentenza n. **147** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 13, comma 93, della legge siciliana n. 13 del 2022, che prorogava al 31

dicembre 2025 il termine di ultimazione dei lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016. La disposizione era radicalmente incoerente rispetto alla disciplina statale (art. 15 t.u. edilizia), espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale. In primo luogo, essa individuava una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga, così incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. Inoltre, essa operava ex lege, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, presentandosi eccentrica, dunque, non solo rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla legge siciliana n. 16 del 2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato. Infine, potendo riguardare anche permessi di costruire rilasciati ben prima del 2016, la loro efficacia temporale poteva essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, pur in caso di fruizione delle recenti proroghe, sarebbe restata ben al di sotto dei dieci anni.

7.8. La regione Valle d'Aosta

7.8.1. La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale (in virtù della clausola di maggior favore)

La sentenza n. **140** ha confermato che "la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, cost." - in virtù della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - spetta anche alla regione Valle d'Aosta in quanto "rappresenta, in questo specifico contesto (sentenza n. 119 del 2019), una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale" (sentenze nn. 267 del 2022, 58 del 2021, 77 del 2020, 241 del 2018).

7.8.2. La disciplina dei segretari degli enti locali (dipendenti regionali): le relative competenze statutarie

La sentenza n. **100** ha precisato che in Valle d'Aosta "i segretari comunali sono dipendenti regionali e non statali", come in Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, o degli enti locali, come in Trentino-Sudtirolo. Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge valdostana n. 46 del 1998 prevede che i segretari degli enti locali sono dirigenti appartenenti alla qualifica unica dirigenziale, iscritti all'albo regionale dei segretari, istituito e gestito dall'agenzia regionale, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza della presidenza della regione; l'art. 8 stabilisce che il rapporto di lavoro è disciplinato dal

contratto collettivo regionale. Pertanto, le norme regionali sull'accesso all'albo sono espressione sia della competenza legislativa statutaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni - posto che il segretario comunale dipende funzionalmente dal sindaco e presta la propria attività di servizio in favore del comune - sia di quella in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale. Entrambe le competenze legislative statutarie "incontrano i medesimi limiti, dovendo esercitarsi in armonia con la costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica".

7.8.3. L'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali

7.8.3.1. L'(illegittimo) esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione "professionalizzante" e di superamento dell'esame finale per i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea magistrale

La sentenza n. **100** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, lett. b), dello statuto e 97 cost., dell'art. 4, comma 3, della legge valdostana n. 6 del 2022, nella parte in cui prevedeva, in ragione della carenza di incaricabili e nelle more dell'espletamento di una procedura concorsuale, che ai soggetti indicati alle lett. a) e b) del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 1998 (dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato e soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale) non fosse applicabile il successivo comma 7 del citato art. 1 che subordina l'iscrizione degli stessi all'albo regionale dei segretari degli enti locali alla frequenza di un corso di formazione "professionalizzante" e al superamento dell'esame finale. La norma introduceva una nuova modalità, straordinaria e temporanea, di iscrizione all'albo, intervenendo sull'assetto disegnato dalla legge regionale del 1998, che affianca alla regola generale del previo superamento di apposito concorso pubblico regionale un canale alternativo per le menzionate categorie, basato sulla frequenza di un corso di formazione. Il legislatore valdostano, nel confermare l'originaria deroga al principio del pubblico concorso, stabiliva un'ulteriore eccezione all'obbligo di frequenza dei corsi di formazione e di superamento degli esami finali da parte di soggetti (dirigenti regionali e laureati) che non hanno superato alcun concorso pubblico per la carriera di segretario degli enti locali. Questi soggetti "si trovano in una condizione obiettivamente differente rispetto alle altre categorie" di cui alle successive lett. c), d) ed e) - vale a dire soggetti iscritti all'albo nazionale, segretari in servizio nelle autonomie speciali e segretari già iscritti per almeno un triennio all'albo

valdostano e cessati per motivi diversi dal licenziamento per giusta causa - che, invece, hanno superato apposito concorso, nazionale, regionale o comunale, per l'accesso alla carriera de qua. Tale differenza era accentuata dalla norma impugnata che non solo non poneva rimedio, per gli appartenenti alle categorie di cui alle lett. a) e b), all'assenza del concorso pubblico, ma aggiungeva, per costoro, la possibilità di iscriversi all'albo, sia pure in via straordinaria, senza frequentare il corso di formazione "professionalizzante". L'esonero rinnovava e aggravava la violazione dell'art. 97 cost. perché consentiva la diretta iscrizione all'albo "senza nemmeno il previo accrescimento delle (…) capacità tecnico-professionali" degli aspiranti, che il corso sarebbe indirizzato a ottenere. Non attenua la lesione il carattere straordinario dell'iscrizione né la circostanza che tutti gli interessati possano svolgere le funzioni segretariali solo a tempo determinato, per reggenza o copertura temporanea, e per il solo tempo necessario all'insediamento dei vincitori di concorsi o finanche degli idonei, i quali, in caso di copertura dei posti, comunque li precedono e li sostituiscono nelle assegnazioni temporanee. Infatti, "la straordinarietà dell'iscrizione all'albo indica soltanto che la possibilità di iscriversi è soggetta a un termine, ma nulla dice circa la durata dell'iscrizione, la quale, in difetto di previsione contraria, non può considerarsi temporanea (sentenza n. 60 del 2023). Né ha pregio il rilievo che vincitori e idonei ai concorsi pubblici regionali prevalgano, persino nelle assegnazioni temporanee, sui soggetti qui considerati: costoro vengono bensì privati dell'incarico, ma (…) mantengono l'iscrizione all'albo e potrebbero perciò nuovamente ottenere incarichi".

7.8.3.2. L'esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e di superamento dell'esame finale per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari in servizio nelle autonomie speciali

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4, comma 3, della legge valdostana n. 6 del 2022, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, lett. b), dello statuto, 3, 51, primo comma, e 97 cost., nella parte in cui prevede, in considerazione della carenza di incaricabili e nelle more dell'espletamento di una procedura concorsuale, che ai soggetti indicati alle lett. c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 1998 (soggetti iscritti all'albo nazionale e segretari in servizio nelle autonomie speciali) non è applicabile il successivo comma 8 del citato art. 1 che subordina l'iscrizione degli stessi all'albo regionale dei segretari degli enti locali alla frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento

regionale e al superamento dell'esame finale. Al rilievo che l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spettano al legislatore statale si è replicato che "i segretari comunali valdostani non sono funzionari statali, ma regionali" (artt. 1, comma 1, e 8 della legge regionale n. 46 del 1998). Inoltre, il corso di formazione in parola, con il relativo esame finale, riguarda soggetti che hanno vinto il concorso pubblico, nazionale o comunale (per le province di Trento e Bolzano), per segretari degli enti locali, "ossia soggetti la cui specifica preparazione e capacità professionale è stata oggetto di apposita verifica". Infine, risulta idoneo a garantire la sostanziale condizione di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego proprio il previo espletamento del pubblico concorso per segretari. "I segretari in questione, infatti, in regime di iscrizione sia ordinaria che straordinaria, hanno comunque superato un'apposita procedura concorsuale, il che rende marginale e non rilevante (…) l'esonero straordinario previsto dalla disposizione impugnata".

7.8.3.3. La sollecitazione al legislatore regionale a riformare coerentemente la disciplina in materia

La sentenza n. **100** - nel precisare che le questioni decise non riguardano le disposizioni della legge regionale n. 46 del 1998 che consentono l'iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali a soggetti che non hanno superato il pertinente pubblico concorso - ha ritenuto di "sollecitare il legislatore regionale a un intervento riformatore coerente con i principi (…) affermati, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della disciplina regionale vigente in materia" (art. 1 della legge valdostana n. 4 del 2021).

7.8.4. L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale.

7.8.4.1. La comparazione dei candidati per titoli e prova orale

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge valdostana n. 8 del 2022, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l), cost., nonché 2, lett. a), dello statuto speciale, in quanto stabilisce che la selezione per l'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER) avvenga esclusivamente sulla base dei titoli posseduti e di una prova orale. L'ARER e il personale da essa dipendente "fanno parte del comparto unico del pubblico impiego regionale", in forza dell'espresso richiamo dell'art. 1, comma 1, della

legge regionale n. 22 del 2010. La disposizione censurata, avendo ad oggetto "le modalità (…) di svolgimento di prove preselettive funzionali all'accesso all'impiego", interviene "in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto" di lavoro con l'ARER, riguardando profili pubblicistico-organizzativi del medesimo, e, pertanto, non risulta riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Invero, la norma de qua, in virtù della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non è riconducibile alla competenza primaria di cui all'art. 2, lett. a), dello statuto ma alla "competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale", e non è perciò soggetta al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001. Inoltre, poiché le norme statali che "regolano le procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego" non rappresentano l'unica declinazione possibile del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il legislatore regionale può discostarsene, come nella specie, senza incorrere in violazioni del predetto principio. L'impugnato art. 3, comma 2, "pur non prevedendo la prova scritta, impone che venga comunque effettuata la comparazione dei concorrenti (…) sulla base sia dei titoli da essi vantati sia dell'esito della prova orale". La configurazione di "un metodo selettivo concorsuale più snello" contempera "le esigenze di celerità di reclutamento sottese al carattere temporaneo dei progetti alla cui attuazione sono preordinate le assunzioni" con l'obiettivo di selezionare soggetti qualificati.

7.8.4.2. La pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'azienda

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge valdostana n. 8 del 2022, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), cost. e 2, lett. a), dello statuto speciale, in quanto stabiliva che il bando per la selezione di due unità di personale non dirigenziale da assumere, in via straordinaria e urgente, a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER) venisse pubblicato unicamente nell'albo e nel sito istituzionale dell'azienda. La disposizione, avendo ad oggetto "le modalità di pubblicazione dei bandi concorsuali", interveniva "in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto" di lavoro con l'ARER, disciplinandone i profili pubblicistico-organizzativi, e, pertanto, non risultava riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Invero, la norma, in virtù della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non risultava riconducibile neppure alla competenza primaria di cui all'art. 2, lett. a), dello statuto, ma alla "competenza legislativa residuale in materia di organizzazione

amministrativa del personale", non essendo, pertanto, soggetta al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione degli artt. 3 e 97 cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce La (illegittima) previsione della pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'azienda in La pubblica amministrazione - L'impiego presso le pubbliche amministrazioni - L'accesso ai pubblici uffici - L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (norme della regione Valle d'Aosta)".

7.9. Le province di Trento e Bolzano

7.9.1. La potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio (le modalità di classificazione dei beni protetti)

Lo statuto riconosce alle province autonome potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio (art. 8, n. 6). Tale potestà, da esercitarsi entro i limiti posti dall'art. 4 dello statuto (il quale richiama le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica), "deve ritenersi estesa alle modalità di classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica, dovendosi riconoscere a ciascuna delle due province la possibilità di utilizzare proprie e autonome categorie giuridiche nelle quali far confluire, adattandole, le regole desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dallo stato". Così la sentenza n. **58** che ha dichiarato inammissibili, per genericità della motivazione, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in relazione agli artt. 117, secondo comma, lett. m) ed s), cost., 4 e 8 dello statuto - dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 che liberalizza l'installazione di impianti solari, fotovoltaici e termici, disponendo anche l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali.

7.9.2. La soggezione della competenza provinciale primaria sul paesaggio agli obiettivi nazionali sul consumo e sull'incremento dell'energia rinnovabile nonché alle norme di principio relative alla localizzazione degli impianti

La sentenza n. **58** ha osservato che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 reca la previsione, assente nel d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui le province autonome provvedono al processo programmatorio di individuazione delle aree idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione. Tale previsione deve essere coordinata con il

successivo art. 49 che, con riferimento non allo specifico aspetto dell'individuazione delle aree idonee ma a tutti gli aspetti afferenti alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili, stabilisce che sono fatte salve le competenze delle autonomie speciali, che provvedono alle finalità indicate dal decreto ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione. La clausola dell'art. 49 corrisponde, anche letteralmente, a quella che si rinveniva nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, avente portata generale ma comunque riferibile, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche allo specifico aspetto dell'individuazione delle aree. "Proprio in base a tale clausola si è ritenuto che fosse da considerarsi salva la competenza legislativa primaria delle due province autonome sul paesaggio (come riconosciuta dall'art. 8, numero 6, dello statuto di autonomia), la quale deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia e che deve, pertanto, soggiacere agli obiettivi nazionali sul consumo e sulla ripartizione, tra regioni e province autonome, della quota minima di incremento dell'energia rinnovabile (sentenza n. 275 del 2011)". In questa prospettiva, le province autonome "non sono (…) svincolate dall'osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 sulla localizzazione degli impianti, in quanto la loro potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio le esonera unicamente dal rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio contenute in alcuni punti specifici delle linee guida ministeriali (sentenza n. 224 del 2012)". Nel contesto delle norme delineate dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida, la corte "ha ricondotto il regime dell'autorizzazione unica, in via prevalente, alla materia concorrente dell'energia, riconoscendo ad esso carattere di normazione di principio e non di dettaglio, nonché valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore". Le autonomie speciali "dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia (sentenza n. 275 del 2012)". Nell'occasione la corte ha dichiarato inammissibili, per carente motivazione e inadeguata considerazione del quadro normativo statale, le questioni di costituzionalità - promosse dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, cost., 4 e 8 dello statuto speciale - dell'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge della provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 che individua le aree idonee

all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, consentendo ai comuni di identificarne delle ulteriori mediante una variante semplificata al piano regolatore generale.

7.9.3. La competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e i relativi limiti statutari

La sentenza n. **79** ha evidenziato che l'art. 8, n. 17, dello statuto speciale assegna alla provincia autonoma di Bolzano, entro i limiti indicati dal precedente art. 4, "la competenza legislativa primaria nella materia "lavori pubblici di interesse provinciale". L'esercizio di tale competenza deve, pertanto, svolgersi in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e con il rispetto (…) delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali". L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 di attuazione statutaria ha, altresì, stabilito che le province autonome "disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture" ai sensi dell'art. 8, comma 1, nn. 1) e 17), dello statuto. Detta previsione, da un lato, richiede "il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali" e, dall'altro, "si colloca nel solco dell'armonia con la costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica (…), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, in conformità con il principio costituzionale di eguaglianza" (sentenze nn. 23 del 2022 e 43 del 2011).

7.9.4. La proroga al 31 marzo 2023 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso del 2022 (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), cost., 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia - dell'art. 16 della legge della provincia autonoma di Trento n. 22 del 2021, il quale proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso del 2022. La disciplina delle graduatorie attiene ai profili pubblicistici organizzativi del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e,

quindi, non rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile. La novità recata dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, che ha eliminato dalle procedure di mobilità l'obbligo del preventivo nulla-osta dell'amministrazione di provenienza, non incide direttamente sulla norma censurata e non è idonea ad affermare la "necessità di una omogenea regolazione dei termini di validità della graduatoria" su tutto il territorio nazionale. Infatti, la disciplina della mobilità è "correlata a un rapporto di pubblico impiego già in essere" ed è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, laddove la disposizione impugnata "interviene nella fase antecedente alla costituzione del rapporto" ed è pertanto ascrivibile alla materia di competenza regionale residuale dell'organizzazione degli uffici. La predetta competenza deve comunque essere esercitata dal legislatore regionale nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, in modo che la proroga delle graduatorie non comporti una perdita di professionalità degli idonei.

7.9.5. Il regime della segnalazione certificata di inizio attività per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza inferiore a determinate soglie (norme della provincia di Trento)

La sentenza n. **58** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità - promossa dal presidente del consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, cost., 4 e 8 dello statuto speciale - dell'art. 5 della legge della provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 (nella formulazione anteriore all'integrazione disposta dalla legge provinciale n. 7 del 2022) che, in punto di regime autorizzatorio per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza inferiore a determinate soglie, stabilisce il regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e detta le relative norme procedimentali. La SCIA "non presenta alcuna sostanziale differenza" rispetto alla procedura abilitativa semplificata (PAS) ex art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. "Il legislatore provinciale, senza peraltro mancare di utilizzare proprio la denominazione "procedura abilitativa semplificata" (che costituisce la rubrica della norma censurata), ha solo utilizzato la denominazione "SCIA" per riferirsi all'atto che segna l'inizio di un procedimento caratterizzato (…) dalle medesime scansioni e dai medesimi poteri di intervento inibitorio del comune". Neanche il denunciato art. 5 consente l'immediato inizio dei lavori, a seguito della presentazione della segnalazione, ma impone di attendere che trascorra il termine di 30 giorni, entro cui l'amministrazione potrà svolgere le proprie verifiche ed eventualmente intervenire con il provvedimento inibitorio. Inoltre, la segnalazione è delineata "con le medesime caratteristiche" della dichiarazione disciplinata dal legislatore statale, dovendo essere corredata dalla relazione

del progettista e dagli elaborati tecnici per la connessione. "Uguale, poi, è la disciplina sull'eventuale sospensione del termine di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione d'ufficio degli atti di assenso necessari (ma non allegati dal privato) e dello svolgimento della conferenza di servizi". Ancora, del tutto sovrapponibile è la disciplina del titolo finale, costituito dalla copia della segnalazione, da cui risulti la data della presentazione, "unitamente all'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, all'attestazione del professionista, agli atti di assenso eventualmente necessari". La norma, "nel delineare le fasi in cui è scandita la procedura abilitativa semplificata per l'ottenimento della SCIA", è pertanto rispettosa dei principi fondamentali" posti dal legislatore statale.

7.9.6. L'(illegittimo) esonero dell'aggiudicatario di appalti di lavori di importo inferiore a 500.000 euro dall'obbligo di stipulare una polizza che assicuri la stazione appaltante contro i rischi da distruzione o danneggiamento di impianti e opere e i danni causati a terzi in corso di esecuzione, purché sia munito di polizza generica di responsabilità civile, salvi casi eccezionali e previa idonea motivazione (norme della provincia di Bolzano)

La sentenza n. **79** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 8 dello statuto, dell'art. 26 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 5 del 2021 il quale prevedeva, per le procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000 euro, che le stazioni appaltanti prescindessero dal richiedere all'esecutore una polizza volta a coprire i danni subiti dalle stesse per danneggiamento o distruzione di impianti e opere nonché a garantire le medesime per i danni causati a terzi in corso di esecuzione, purché l'affidatario fosse munito di polizza generica di responsabilità civile, salvi casi eccezionali e previa idonea motivazione. Il legislatore provinciale ha derogato al "nucleo essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici" che regola un duplice obbligo a contrarre quale effetto legale del contratto d'appalto. Infatti, l'aggiudicatario ha l'obbligo di stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative intese a coprire due specifici rischi. "Una prima polizza deve tenere indenne il committente dai danni subiti a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori. Una seconda polizza deve assicurare la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori. La disposizione statale, oltre a individuare il contenuto dei due obblighi che integrano ex lege il contratto d'appalto, regola il termine del loro adempimento" e determina ammontare e durata delle coperture assicurative. Essa racchiude, nel proprio nucleo essenziale, una norma fondamentale di

riforma economico-sociale. I relativi tratti identificativi "si rinvengono nell'esigenza, perseguita dal legislatore statale, di garantire interessi generali attraverso un adeguato livello di protezione delle pubbliche amministrazioni committenti, che si riflette proprio sulla specificità dei rischi che vanno assicurati". Da un lato, il legislatore prescrive che le stazioni appaltanti siano tenute indenni da danni materiali, cagionati dall'appaltatore, in relazione all'esecuzione dell'appalto. Dall'altro, intende preservare le pubbliche amministrazioni da obblighi risarcitori, cui possano essere tenute nei confronti di terzi, che abbiano subito danni nel corso e per effetto dell'esecuzione dei lavori, così rafforzando anche la tutela dei terzi. La previsione dell'obbligo di copertura di questi specifici rischi si impone "a difesa di interessi generali, che vanno garantiti con uniformità a livello nazionale". Del resto, l'art. 103, comma 7, è stato testualmente riprodotto nell'art. 117, comma 10, del d.lgs. n. 36 del 2023 (nuovo codice dei contratti pubblici), in vigore dal 1° aprile 2023. "Questo conferma il ruolo che la disposizione riveste nell'ambito di quella riforma complessiva che, con successivi interventi (…), ha incisivamente innovato il settore dei lavori pubblici", il quale "assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del paese" (sentenze nn. 23 del 2022, 166 del 2019, 263 del 2016, 36 del 2013, 74 del 2012, 328, 184 e 114 del 2011, 221 e 45 del 2010, 482 del 1995). Lo strumento con cui l'interesse generale protetto risulta veicolato è costituito da un aspetto fondamentale della disciplina contrattuale. L'interesse generale si traduce "nella previsione di un meccanismo legale di integrazione del contenuto del contratto pubblico d'appalto, dal quale scaturiscono ex lege gli obblighi di cui all'art. 103, comma 7 (…). Tale disposizione coinvolge, dunque, un profilo basilare del contratto, relativo alla sua efficacia, prima ancora che alla sua esecuzione", insuscettibile di differenziazioni nel territorio nazionale. La disposizione provinciale divergeva dall'indicata disciplina "non relativamente a profili secondari o marginali" ma ne contraddiceva il nucleo essenziale: essa riproduceva testualmente il riferimento ai medesimi rischi ivi contemplati "con l'opposto fine di escludere che l'aggiudicatario sia obbligato a stipulare le relative polizze assicurative a favore della stazione appaltante". A nulla giovava che la previsione fosse limitata alla sotto-categoria degli appalti di lavori di importo inferiore a 500.000 euro e che la deroga fosse condizionata al possesso, da parte dell'aggiudicatario, di una generica polizza di responsabilità civile. Infatti, l'ammontare dell'appalto può orientare la determinazione del massimale da assicurare, ma non vale a escludere l'obbligo di copertura degli specifici rischi; la generica polizza di responsabilità civile, poi, non offre alcuna delle garanzie richieste dalla previsione statale, a partire dalla tipologia di rischi

assicurati che sono oggetto di esplicita deroga. Perciò, la disposizione provinciale non si presta a un'interpretazione adeguatrice, sia per la testuale esclusione di quei rischi sia perché è consentito alle stazioni appaltanti pretenderne la copertura solo in casi eccezionali e previa idonea motivazione. Né essa trova giustificazione nell'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici che, in casi specifici, dà facoltà all'amministrazione di non richiedere, previa adeguata motivazione, la garanzia per determinati tipi di appalti subordinatamente a un miglioramento del prezzo di aggiudicazione. La disposizione statale si riferisce alla sola garanzia e non alle polizze assicurative; inoltre, la previsione provinciale, oltre a riguardare contratti diversi, non presuppone un vantaggio per la stazione appaltante, sotto il profilo del prezzo, né richiede una motivazione. Quest'ultima, al contrario, insieme all'eccezionalità del caso, è condizione necessaria a far riemergere la sussistenza dell'obbligo. In conclusione, la disposizione si è posta "in insanabile contrasto con il nucleo essenziale della norma fondamentale di riforma economico-sociale, recata dall'art. 103 cod. contratti pubblici", differenziando, a livello provinciale, la disciplina di un profilo basilare del contratto pubblico d'appalto che necessita di uniformità a livello nazionale.

7.9.7. L'inclusione di talune concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico ("Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo", "Collicello" e "Saviner") nell'elenco di quelle soggette alla fornitura gratuita di energia (ricorso per conflitto tra enti della provincia di Trento nei confronti della regione Veneto, dichiarato inammissibile e non fondato)

La sentenza n. **173**, nel rigettare il ricorso per conflitto tra enti proposto dalla provincia autonoma di Trento, ha dichiarato che spettava alla regione Veneto individuare tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di cui al secondo elenco dell'allegato B alla delibera della giunta n. 1499 del 2022, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, quelle denominate "Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo" e "Saviner". La legge veneta n. 27 del 2020, attuativa dell'art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999 (come modificato dal d.l. n. 135 del 2018), ha stabilito la quantità di energia elettrica che i concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico sono tenuti, dal 2021, a fornire alla regione annualmente e gratuitamente. Alla giunta sono demandate "le concrete modalità di adempimento a tale obbligo da parte dei concessionari" e, per il caso di derivazioni che interessano anche regioni e province autonome confinanti, "le modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell'energia gratuita". La

censurata delibera della giunta veneta reca in allegato due "elenchi di concessioni di grandi derivazioni": uno individua quelle che ricadono interamente nel territorio regionale e l'altro individua quelle "che ricadono anche sul territorio di altre regioni o province autonome, per le quali si rende così necessario (…) sottoporre a specifici accordi la regolamentazione della fornitura gratuita". La delibera è stata impugnata nella parte in cui include nell'elenco delle concessioni soggette a detta fornitura, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, quelle denominate "Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo", ubicate in parte nel territorio della provincia di Trento, e nella parte in cui include nell'elenco delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, oltre a quelle già indicate, anche quelle denominate "Collicello" e "Saviner", senza previa intesa con la provincia. L'art. 13 dello statuto trentino non attribuisce alla provincia di Trento "la competenza a disciplinare in via esclusiva il rapporto concessorio" inerente alle derivazioni "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo", in quanto le forme e condizioni particolari di autonomia di cui essa dispone non hanno efficacia extraterritoriale. Né simile efficacia potrebbe essere attribuita in forza della clausola di salvaguardia ex art. 12, comma 1-octies, del d.lgs. n. 79 del 1999 che "fa salve le competenze delle province autonome ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione", in quanto tale interpretazione condurrebbe "all'aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l'applicazione di una fonte sovraordinata". La circostanza che l'intesa del 2005 tra regione Veneto e provincia di Trento, che regola la competenza a disciplinare le due concessioni di grandi derivazioni, non contenga specifiche previsioni relative alla fornitura di una quota gratuita di energia elettrica, dipende dall'adozione in un momento successivo (con la modifica del d.lgs. n. 79 del 1999 ad opera del d.l. n. 135 del 2018) della normativa statale di principio che disciplina tale profilo del rapporto concessorio. Anche se il citato art. 12, comma 1-ter, "nel prescrivere la definizione a mezzo d'intesa della disciplina del procedimento, menziona espressamente le sole ripartizioni dei canoni", il successivo comma 1-quinquies prevede che "il canone di concessione sia calcolato al netto dell'energia fornita gratuitamente al concedente", così qualificando la fornitura gratuita quale componente del canone. Con riguardo alle restanti concessioni, anche le altre intese tra regione e provincia sono state concluse prima dell'adozione delle disposizioni statali sulla fornitura gratuita di una quota di energia elettrica e, quindi, non contengono la relativa disciplina. Conseguentemente, "la previsione da parte della regione Veneto di sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti le

modalità attuative" della fornitura gratuita, in relazione agli impianti oggetto delle pregresse intese con la provincia, non interferisce con tali intese, "il cui ambito applicativo interessa profili diversi del rapporto concessorio". Non si configurano, pertanto, neppure lesioni del principio di leale collaborazione. La sentenza ha altresì dichiarato inammissibile, per difetto di tono costituzionale, il conflitto promosso in relazione al primo elenco dell'allegato B alla detta delibera della giunta, nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura di energia elettrica gratuita, ai sensi della legge veneta n. 27 del 2020, la concessione "Collicello". La ricorrente lamenta esclusivamente che la regione "abbia inserito la concessione (…) nell'elenco di quelle di sua esclusiva competenza, assumendo invece che si tratterebbe di derivazione che interessa i territori di entrambi gli enti"; pertanto, la censura riveste il carattere di mera vindicatio rei, di competenza dei giudici comuni (sentenza nn. 319 del 2011 e 213 del 2001).

8.4. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

8.4.1. Le entrate

8.4.1.1. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI (norme della regione siciliana)

La sentenza n. **73** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, commi primo e secondo, 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, cost. e 15 dello statuto speciale, dell'art. 16, comma 13, della legge siciliana n. 8 del 2012 che attribuisce in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI). La norma non risulta incompatibile con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse assegnate a un ente territoriale, né irragionevole o lesiva del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto i proventi degli oneri di urbanizzazione attribuiti all'IRSAP hanno la funzione di compensare non solo le attività di manutenzione e gestione (trasferite ai comuni) ma anche la "realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'Istituto".

8.4.2. Le spese

8.4.2.1. L'illegittimo trasferimento ai comuni territorialmente competenti delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi ASI, in difetto di attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture (norme della regione siciliana) - Richiamo alle istituzioni regionali

La sentenza n. **73** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 119, commi primo e quarto, cost., l'art. 19, comma 2, lett. b), della legge siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordinava il trasferimento ai comuni competenti per territorio delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) all'attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture. I consorzi ASI, disciplinati dalla legge regionale n. 1 del 1984, erano "enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali", dovendo provvedere all'esecuzione delle opere consortili e alla gestione di infrastrutture, servizi e impianti consortili necessari all'attrezzatura delle aree e dei nuclei. Con la legge regionale n. 8 del 2012, sono stati posti in liquidazione e al commissario liquidatore è stato attribuito anche il compito "di individuare i beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui la viabilità e le opere connesse", da trasferire all'ente strumentale regionale istituito dalla stessa legge, l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP). Quest'ultimo, avente la finalità "di promuovere l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive", mediante l'acquisizione degli immobili necessari e la realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi destinati alle imprese insediate, beneficia, per l'adempimento delle proprie funzioni, dei mezzi finanziari elencati dall'art. 3 della legge regionale n. 8 del 2012, "compresa la corresponsione in via esclusiva (…) degli oneri di urbanizzazione e costruzione". La norma censurata assegna al commissario liquidatore dei consorzi ASI "il compito di trasferire ai comuni competenti per territorio le strade a uso pubblico e le relative pertinenze" e, conseguentemente, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992, in base al quale gli enti proprietari delle strade devono provvedere alla relativa manutenzione, anche "i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali", senza individuare, tuttavia, "alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali". L'omissione legislativa contrastava con "il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse", riconducibile all'art. 119, comma quarto, cost.; inoltre, ledeva l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, comprimendo "le scelte di

spesa relative alle funzioni preesistenti", laddove, anche se le risorse disponibili per le funzioni attribuite agli enti territoriali sono soggette a eventuali riduzioni, lo svolgimento delle stesse non può risultare compromesso. La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, in via consequenziale, l'art. 2, comma 2, lett. c), secondo periodo, della legge siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordinava la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP all'attribuzione agli stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. Infatti, la norma, non accompagnando la cessione delle strade da parte dell'IRSAP al trasferimento delle risorse necessarie per la loro gestione e manutenzione, risultava "espressiva della stessa logica sottesa" all'art. 19, comma 2, lett. b), e integrava "la medesima violazione" costituzionale. Infine, fermo restando che gli effetti della pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori con provvedimenti divenuti definitivi, è stata rimarcata l'esigenza che la regione "assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali".