CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **199/2014** (ECLI:IT:COST:2014:199)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **MATTARELLA**
Udienza Pubblica del **10/06/2014**; Decisione del **09/07/2014**
Deposito del **16/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **23/07/2014**
Norme impugnate: Artt. 6, c. 1°, 8, c. 2°, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17/12/2012, n. 25.
Massime: **38075 38076 38077 38078 38079**
Atti decisi: **ric. 25/2013**

SENTENZA N. 199

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-20 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 ed

iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Sato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 18 febbraio 2013, ricevuto dalla resistente il successivo 20 febbraio e depositato nella cancelleria di questa Corte il 25 febbraio 2013 (reg. ric. n. 25 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, e 3 e 4, lettere a) ed e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché per contrasto con gli artt. 10 e 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), con gli artt. da 20 a 28, nonché con gli Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettera b), 7, lettera o), 8, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, ed 8, comma 2, 13 e 18 della legge Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi).

Osserva preliminarmente l'Avvocatura dello Stato che, con le disposizioni di legge regionale impugnate, la Regione autonoma Sardegna interviene in una serie di settori nei quali è stata riscontrata la necessità di adottare disposizioni urgenti.

1.1.– Deduce, in particolare, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Il testo della disposizione impugnata è il seguente: «1. Gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale, ad eccezione del servizio di distribuzione di energia elettrica, del servizio di distribuzione di gas naturale e dei servizi aperti ad una effettiva concorrenza nel mercato, dei servizi strumentali connessi alla loro attività o all'esercizio delle funzioni amministrative e fondamentali ad essi conferite ai sensi degli articoli 117, comma 2, lettera p), e 118 della Costituzione, nonché di ogni altra attività d'interesse pubblico regionale e locale, mediante procedure di evidenza pubblica o, in alternativa, ad organismi a partecipazione mista pubblica privata o a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria».

Osserva anzitutto la difesa dello Stato che la sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, recante disposizioni per l'«Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea». Quest'ultimo, limitando le ipotesi di affidamento in house dei servizi pubblici locali senza gara al di sotto di 900.000 euro alle società a capitale interamente pubblico, reintroduceva la disciplina contenuta nell'art. 23-bis

del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che era stato abrogato dal referendum del 12-13 giugno 2011, riproducendone i medesimi principi ispiratori e le medesime modalità di applicazione, lesivi delle competenze regionali in tema di servizi pubblici locali e di organizzazione degli enti locali. Da ciò seguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento nazionale della normativa europea sulle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica, ricompresi nei «servizi di interesse generale», allo svolgimento dei quali si riferisce la disposizione censurata.

L'Avvocatura dello Stato richiama i principi di diritto affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che consentono l'affidamento diretto di un servizio, senza gara ad evidenza pubblica volta all'attuazione dei principi di libera concorrenza, in favore delle società in house soltanto a determinate condizioni: a) il capitale sociale sia interamente pubblico; b) l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale pubblico esercitino un controllo sulle richiamate società analogo a quello esercitato sui propri servizi; c) dette società realizzino la parte più importante della loro attività con l'ente o gli enti pubblici che le controllano. Secondo la giurisprudenza comunitaria più recente, ad avviso del ricorrente il requisito della «totale partecipazione pubblica» non sarebbe quindi soddisfatto nel caso di una società al cui capitale partecipino soci privati; sarebbe invece ammesso l'affidamento diretto soltanto qualora non vi sia il coinvolgimento degli operatori economici nell'esercizio del servizio; diversamente, dovrebbero trovare applicazione le regole della concorrenza previste dal diritto dell'Unione europea e da quello interno da esso derivato.

Al riguardo, è richiamata la sentenza 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, della Corte di giustizia dell'Unione europea, con la quale è stato affermato che la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipa anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude, in ogni caso, che quest'ultima possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi.

La difesa dello Stato richiama altresì l'interpretazione dei menzionati principi del diritto dell'Unione europea avvalorata, per quanto in maniera meno rigorosa, dal Consiglio di Stato, secondo il quale l'affidamento diretto può ritenersi legittimo alle seguenti condizioni: a) esista un'apposita norma che consenta il ricorso alla società mista; b) con la gara indetta per la scelta del socio privato sia realizzato anche l'affidamento dell'attività operativa della società al privato (cosiddetta gara "a doppio oggetto"); c) siano adeguatamente delimitate le finalità della società mista cui affidare il servizio senza gara; d) siano motivate, in modo approfondito, le ragioni di questa scelta organizzativa; e) sia stabilito un limite temporale ragionevole alla durata del rapporto sociale, al quale si accompagni la previsione espressa della «scadenza del periodo di affidamento», evitando, in tal modo, che il socio divenga socio stabile della società mista, prevedendo che dagli atti di gara siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso, nel caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

Da ciò seguirebbe che, configurandosi l'affidamento diretto sempre come eccezione di stretta interpretazione al sistema delle gare, l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, nella parte in cui esclude il ricorso a procedure competitive di evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di interesse generale non solo «a società a totale partecipazione pubblica» ma anche a «società a partecipazione mista pubblica privata» si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea che prescrive, nel caso di specie, una selezione con gara "a doppio oggetto" del socio privato.

1.2.– Con un secondo motivo di ricorso, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che inserisce il comma 7-

bis all'art. 6 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Il testo della disposizione impugnata è il seguente: «Dopo il comma 7 dell'articolo 6 della legge regionale n. 3 del 2009 è introdotto il seguente: "7-bis. La realizzazione di nuovi impianti eolici o di ampliamenti di impianti esistenti è consentita, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi:

all'interno degli agglomerati industriali gestiti dai consorzi industriali provinciali di cui alla tabella A, e delle aree industriali e ZIIR di cui alla tabella B della legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali), e successive modifiche ed integrazioni, nonché all'interno delle aree circoscritte da una fascia di pertinenza pari a 4 km dal perimetro degli stessi;

– nelle aree relative a tutti i piani per gli insediamenti produttivi (PIP) del territorio regionale;

– nelle aree PIP di superficie complessiva superiore ai 20 ettari e la relativa fascia di pertinenza pari a 4 km, computabile anche come aggregazione di singoli PIP contermini;

– all'interno delle aziende agricole, su strutture appositamente realizzate, nelle aree immediatamente prospicienti le strutture al servizio delle attività produttive, e aventi potenza fino a 200 kW da parte degli imprenditori di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, e alla legge regionale n. 15 del 2010"».

Al riguardo, osserva l'Avvocatura dello Stato che, in base all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché al paragrafo 17 dell'Allegato 3 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), le Regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, ma non possono provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2012).

Al contrario, secondo la difesa dello Stato, la disposizione censurata non si limiterebbe ad indicare i siti «non idonei» alla installazione degli impianti, come previsto dalle richiamate disposizioni, bensì individuerebbe, su tutto il territorio regionale (anche quello costiero oltre la fascia dei 300 metri), i siti «idonei», con ciò ponendosi in contrasto con le norme statali evocate, eccedendo dalla competenza statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» della Regione prevista dall'art. 4, lettera e), dello statuto di autonomia, il quale consente l'emanazione di norme legislative nei limiti del precedente art. 3 («In armonia con la Costituzione, e i principi dall'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica») e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Da ciò seguirebbe il contrasto con l'evocato art. 12, comma 10, del richiamato d.lgs. n. 387 del 2003 e con l'Allegato 3, paragrafo 17, delle menzionate Linee guida, che precludono alle Regioni l'individuazione di aree non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti non rinnovabili (è ancora richiamata la sentenza n. 224 del 2012).

1.3.– Con un terzo ordine di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, per il quale: «1. Sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione

degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). Sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi", ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)».

1.3.1.– Osserva anzitutto l'Avvocatura dello Stato che la disposizione di legge censurata appare, «per la sua genericità, del tutto inadeguata e priva di effettivo valore giuridico», a fronte dell'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012, che imporrebbe alle Regioni di adottare, con disciplina specifica e di dettaglio, le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e i criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, dettando, nel contempo, i principi a cui le Regioni debbono attenersi nell'emanare le norme di dettaglio sia mediante il richiamo ai criteri già previsti dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sia indicando ulteriori principi di semplificazione, razionalizzazione e riordino degli uffici, del personale e delle risorse.

Secondo la difesa dello Stato, rispetto ai principi e criteri posti dal legislatore statale, la norma regionale censurata, limitandosi a disporne il mero e generico recepimento senza dettare la necessaria e specifica disciplina attuativa determinerebbe «una situazione di incertezza giuridica e di possibile paralisi degli organi e del funzionamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, con possibile pregiudizio per la tutela della salute».

1.3.2.– Osserva, inoltre, l'Avvocatura dello Stato che il secondo periodo dell'impugnato art. 13, facendo decorrere l'effetto abrogativo delle previgenti disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi", ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15) a far data dall'entrata in vigore dell'impugnata legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, si porrebbe in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, facendo quest'ultimo decorrere l'abrogazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h, della legge 23 ottobre 1992, n. 421) – il quale reca la disciplina di detti istituti precedente a quella introdotta dal d.lgs. n. 106 del 2012 – dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di ciascun Istituto, da emanarsi, ai sensi dell'art. 12 dello stesso d.lgs. n. 106 del 2012, nel rispetto delle leggi regionali chiamate a dare attuazione ai summenzionati principi e criteri direttivi dettati dal precedente art. 10.

La difesa statale menziona altresì il comma 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 il quale, disponendo che «Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo», intende garantire la continuità del funzionamento dei disciplinati istituti, nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi delle norme di riordino previste dal d.lgs. n. 106 del 2012.

Secondo il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri detta continuità non sarebbe invece garantita dall'impugnato art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, il quale, prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, a decorrere dalla sua entrata in vigore – a far data, quindi, antecedentemente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti – determinerebbe un vuoto normativo suscettibile di paralizzare l'attività dell'Istituto o, comunque, di determinare una situazione di pericolosa incertezza giuridica, atteso che i principi posti dagli artt. da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 necessitano di puntuali atti regionali attuativi. Da ciò seguirebbe che la disposizione di legge regionale censurata si

porrebbe in contrasto con gli artt. 10 e 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, violando, in tal modo, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e, conseguentemente, l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché, determinando incertezza giuridica e ostacolando il buon funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, il principio del buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost.

1.4.– Con un quarto motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna infine l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, per il quale: «1. I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013. 2. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive».

Osserva anzitutto l'Avvocatura dello Stato che le disposizioni censurate rinnoverebbero «di diritto» le autorizzazioni di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria, nonché le autorizzazioni e i permessi di cava già scadute o in scadenza, senza prevedere alcuna condizione, verifica o procedura di natura ambientale, mentre la normativa statale ammetterebbe il rinnovo soltanto per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di VIA, ai sensi del termine stabilito, a pena di decadenza, dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, escludendolo, invece, per quei progetti che non siano mai stati sottoposti a procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA.

Ne conseguirebbe che la disposizione di legge regionale censurata, sottraendo detti progetti dalle procedure di VIA, si porrebbe in contrasto con gli artt. da 20 a 28 e con gli Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettera b), 7, lettera o), ed 8, lettera i), del richiamato d.lgs. n. 152 del 2006.

Osserva infatti l'Avvocatura dello Stato che la durata di ogni singola autorizzazione costituisce condizione fondamentale del provvedimento autorizzativo, alla cui scadenza è necessaria una verifica sia dell'eventuale mutamento delle condizioni territoriali ed ambientali, sia degli aggiornamenti intervenuti nel quadro normativo. Ne conseguirebbe che la modifica o la proroga del termine di una autorizzazione, o comunque il rinnovo della stessa autorizzazione, definendone un nuovo termine, costituirebbe una evidente modifica della «sostanza» della autorizzazione medesima, che, in quanto tale, dovrebbe essere sottoposta alle procedure in materia di VIA stabilite dalla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), Allegato I, punto 22, ed Allegato II, punto 13, primo trattino (ora direttiva 13 dicembre, n. 2011/92/UE – testo di codificazione, Allegato I, punto 24, ed Allegato II, punto 13.a). Al riguardo, è richiamato anche l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea che avrebbe ribadito detti principi (sentenza della Corte di giustizia, in causa C-201/02, sentenza 7 gennaio 2004, Delena-Wells, punti da 44 a 47), nonché la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sezione IV, sentenza n. 5715 del 2004) e della Corte costituzionale (sentenze n. 1 e n. 67 del 2010), che avrebbero affermato la facoltà di sottrarre alla procedura di VIA i rinnovi di autorizzazione per progetti estrattivi autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale o di una verifica di assoggettabilità a VIA (tenendo comunque presente il termine di decadenza quinquiennale stabilito dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006), mentre ciò non potrebbe valere per il rinnovo o la proroga di quelle

autorizzazioni di progetti la cui compatibilità ambientale non sia stata previamente accertata in sede di autorizzazione.

Ad avviso della difesa statale, ne conseguirebbe che l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, non individuando il termine a decorrere dal quale, entrata in vigore la disciplina in materia di VIA concernente le attività relative ai «titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazione e i permessi di cura», occorra procedere, per una prima volta, all'assoggettamento alla VIA dell'attività medesima, eccede dalla competenza statutaria in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline», prevista dall'art. 4, lettera a), dello statuto di autonomia, violando, in tal modo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna con atto del 20 marzo 2013, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 29 marzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o comunque, nel merito, infondato.

2.1.– In relazione al primo motivo di ricorso, osserva, in via preliminare, la difesa regionale che la censura mossa avverso l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 – in ragione dell'asserito contrasto con l'ordinamento comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e con gli artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia – escludendo la disposizione di legge regionale impugnata il ricorso a procedure competitive di evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di interesse generale non solo a società «a totale partecipazione pubblica» ma anche a «società a partecipazione mista pubblica privata» – sarebbe inammissibile, per omessa specificazione del parametro interposto, limitandosi, il ricorrente, ad evocare genericamente il diritto eurounitario per censurare la violazione indiretta degli artt. 117, primo comma, Cost., e 3 e 4 dello statuto sardo di autonomia, «senza indicare le precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato che sarebbero pretesamente violate dalla disposizione impugnata» (è richiamata, al riguardo, la sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale).

Nel merito, ad avviso della difesa regionale, la questione sarebbe comunque infondata.

Quanto all'esatta individuazione del thema decidendum, osserva preliminarmente la Regione autonoma Sardegna che il ricorrente non mette in questione il riparto di competenze tra Stato e Regione, bensì unicamente la conformità della censurata legge regionale al diritto dell'Unione europea, richiamando unicamente i limiti posti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia circa l'affidamento diretto di un servizio (senza gara ad evidenza pubblica volta all'attuazione dei principi di libera concorrenza) in favore delle società in house. Al riguardo, la resistente richiama il diverso orientamento assunto dal Consiglio di Stato nel parere della sezione II, 18 aprile 2007, n. 456, nel quale è stato affermato che «in astratto, è configurabile un "controllo analogo" anche nel caso in cui il pacchetto azionario non sia detenuto direttamente dall'ente pubblico, ma indirettamente mediante una società per azioni capogruppo (c.d. holding) posseduta al 100 % dell'ente medesimo», cosicché, in tale ottica, la partecipazione pubblica indiretta, anche se totalitaria, sarebbe compatibile con il diritto eurounitario. Lo stesso principio sarebbe stato affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 11 maggio 2006, in causa C-340/04, Carbotermo ed altri, a testimonianza del fatto che la totale partecipazione pubblica della società affidataria non è elemento imprescindibile per l'affidamento cosiddette in house dei servizi pubblici locali, là dove la società affidataria sia controllata, a sua volta, da una società a totale partecipazione pubblica.

Da ciò, seguirebbe l'infondatezza dell'assunto da cui muove il ricorrente, in base al quale, in ossequio al diritto eurounitario, la gestione dei servizi pubblici può essere affidata alternativamente o a società totalmente private o a società che rientrano nel modello del

cosiddette in house providing. Pur escludendo, l'evoluzione giurisprudenziale, la riconducibilità del modello organizzativo della «società mista» a quello da ultimo richiamato, stando al menzionato parere del Consiglio di Stato n. 456 del 2007, «la non riconducibilità alla figura dell'in house providing non implica, di per sé, la esclusione automatica della compatibilità comunitaria della diversa figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria in cui il socio privato sia scelto con una procedura di evidenza pubblica», avendo il decreto legislativo 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) affermato il principio secondo il quale le società miste «devono intendersi consentite nei soli casi già previsti da una disciplina speciale, nel rispetto del principio di legalità» e che, in questi casi, «la scelta del socio deve comunque avvenire con procedure di evidenza pubblica», sicché «la necessità di una gara per la scelta del socio», se da un parte determina «l'esclusione della riconducibilità alla figura dell'in house», dall'altra «ha condotto a ritenere non corretto annoverare tale figura-tipo di affidamento tra quelli "diretti"».

Ne conseguirebbe che, secondo il richiamato orientamento del Consiglio di Stato, «l'attività che si ritiene "affidata" (senza gara) alla società mista sia, nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica che abbia ad oggetto, al tempo stesso, anche l'attribuzione dei suoi compiti operativi e quella della qualità del socio», con la conseguenza che sarebbe «ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un "affidamento diretto", ma la modalità organizzativa con la quale l'amministrazione controlla l'affidamento disposto, con gara, al "socio operativo" della società».

Non sussisterebbe, pertanto, il censurato contrasto.

2.2.– Ad avviso della resistente, anche le censure mosse avverso l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, con le quali il Presidente del Consiglio si duole della lesione delle competenze statutarie, avendo il legislatore regionale indicato, su tutto il territorio regionale, i siti «idonei» alla installazione degli impianti eolici, sarebbero anzitutto inammissibili per erronea indicazione del parametro asseritamente violato. Secondo la Regione autonoma Sardegna, pur concernendo, la norma impugnata, la pianificazione delle centrali eoliche sul territorio e la protezione dei beni ambientali e paesaggistici ed essendo pertanto riconducibile all'ambito materiale dell'urbanistica, sarebbe stato evocato a parametro soltanto l'art. 4 dello statuto di autonomia, senza richiamare l'art. 3, comma 1, lettera f), della legge cost. n. 3 del 1948, che attribuisce al legislatore regionale competenza esclusiva nelle materie «urbanistica ed edilizia»; né il ricorrente avrebbe richiamato gli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), i quali attribuiscono alla competenza della Regione autonoma Sardegna tra l'altro l'approvazione dei «piani territoriali di coordinamento» e dei «piani territoriali paesistici», imprescindibili ai fini di una corretta ricostruzione dell'ambito di autonomia della resistente (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2006 sul «ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie» rispetto alle norme di attuazione degli statuti speciali e sulla loro prevalenza sugli atti legislativi ordinari, anche in specifico riferimento all'ambito materiale dell'«urbanistica ed edilizia» da cui discenderebbe la competenza primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di tutela del paesaggio).

Nel merito, la censura sarebbe infondata.

Osserva anzitutto la Regione autonoma Sardegna che, con la sentenza n. 224 del 2012, richiamata dal ricorrente, la Corte costituzionale, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui consentiva la

realizzazione di nuovi impianti eolici nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, avrebbe affermato il principio in base al quale la Regione autonoma Sardegna, onde esercitare la propria competenza primaria in materia paesistica, potrebbe «individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici», ma non potrebbe adottare una legislazione che si risolvesse nel «rovesciamento del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003», che prevede la generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento degli impianti di energia eolica, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti.

La norma censurata nel presente giudizio sarebbe però, secondo la difesa regionale, «radicalmente diversa» da quella allora dichiarata costituzionalmente illegittima, poiché aumenterebbe le possibilità di edificazione di impianti eolici restringendo l'ambito di operatività del divieto posto dall'art. 112 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesistico regionale, adottato con deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7, ai sensi della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), il quale, riespandendosi a seguito della richiamata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, precluderebbe la realizzazione di impianti eolici negli ambiti di paesaggio costieri.

2.3.– Quanto al terzo motivo di ricorso, con il quale è impugnato l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, la resistente eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della doglianza per carenza di interesse del ricorrente, atteso che, in caso di pronuncia ablatoria, la lamentata «genericità» della disciplina regionale – che si sarebbe limitata a disporre il generico recepimento della legge statale, senza dettare una vera disciplina attuativa – si trasformerebbe addirittura in «vuoto normativo».

2.3.1.– Nel merito, la censura sarebbe infondata.

Ad avviso della difesa regionale, la norma censurata renderebbe infatti applicabile agli istituti zooprofilattici regionali le disposizioni recate dagli artt. da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, per le quali, tra l'altro, sono: elencate alcune modalità di esercizio delle funzioni degli istituti stessi (facoltà di associarsi per le attività di produzione; immissione in commercio e distribuzione di specialità veterinarie; possibilità di stipulare convenzioni e contratti; facoltà di svolgere attività di supporto tecnico-scientifico per le Università) (art. 9); riordinati gli organi degli istituti e le relative attribuzioni (art. 11); dettate previsioni sulla riforma degli statuti e dei regolamenti degli istituti stessi, i quali dovranno essere adottati in via autonoma dagli organi, senza «alcun bisogno di specifica ulteriore intermediazione da parte delle fonti regionali» (art. 12); recate ulteriori puntualizzazioni circa la disciplina delle funzioni di vigilanza e di controllo (art. 14). Ne conseguirebbe che, quanto alle disposizioni richiamate, il legislatore statale avrebbe già dettato norme direttamente applicabili, per quanto suscettibili di ulteriore specificazione.

Quanto, invece, agli artt. 10 e 13 dell'evocato d.lgs. n. 106 del 2012, secondo la Regione autonoma Sardegna, pur trattandosi di disposizioni di non immediata applicazione, esse non imporrebbero comunque alcun obbligo di attuazione mediante legge regionale: gli ulteriori principi e criteri direttivi dettati dal legislatore statale in punto di organizzazione e funzionamento degli istituti zooprofilattici regionali, nonché di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse con la prima delle due disposizioni evocate a parametro, ben potrebbero trovare attuazione in via regolamentare da parte della Regione; né il richiamato art. 13 – che prevede la costituzione di un comitato di supporto strategico composto dai direttori generali di tutti gli istituti, dai direttori generali delle direzioni del Dipartimento per la sanità veterinaria del Ministero della salute – pur non essendo suscettibile di immediata applicazione, sarebbe lesivo dei parametri evocati, per

quanto possa essere inutiliter dato.

2.3.2.– Parimenti infondata sarebbe anche la censura rivolta al secondo periodo dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, che, prevedendo l'abrogazione delle «disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12», si porrebbe – secondo il ricorrente – in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, il quale dispone invece l'abrogazione del d.lgs. n. 270 del 1993 (recante la disciplina degli istituti zooprofilattici regionali antecedente a quella di riordino dettata dal medesimo decreto legislativo), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti stessi, facendo, in tal modo, decorrere l'effetto abrogativo della precedente legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 (recante il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna) dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata (e, quindi, a far data antecedentemente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'Istituto zooprofilattico sperimentale).

Osserva, infatti, la resistente che non vi sarebbe alcuna differenza sostanziale tra l'effetto abrogativo disposto dalla legge statale e quello prodotto dal censurato intervento del legislatore regionale. Il richiamato art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 prevede infatti che a rimanere in vigore siano le precedenti «norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo». Analogamente, la legge regionale prevede l'abrogazione delle «disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12». Ne conseguirebbe che, in entrambi i casi, il legislatore (statale e regionale) si è limitato ad esplicare l'effetto della abrogazione tacita delle norme incompatibili con la nuova disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali, sicché non sussisterebbe il censurato contrasto.

In secondo luogo, rileva la Regione autonoma Sardegna che il principio generale di continuità funzionale dell'amministrazione implica la prorogatio degli organi e degli uffici amministrativi, sicché sarebbe assolutamente infondato il lamentato pericolo di paralisi dell'attività dell'Istituto e la conseguente lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Osserva, infine, la resistente che non sussiste alcun dovere del legislatore regionale di completare, con una disciplina di dettaglio, quella di principio stabilita dal legislatore statale.

2.4.– Quanto, infine, al quarto motivo di ricorso, con il quale è censurato l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, per asserito contrasto con la normativa statale in punto di procedure di VIA relative al rinnovo delle autorizzazioni e dei permessi di cava, la difesa regionale eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della doglianza per errata e incompleta prospettazione del parametro, atteso che il ricorrente si duole unicamente della lesione dell'art. 4, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia, che riserva alla Regione la competenza concorrente in materia di «esercizio industriale delle miniere, cave e saline». Al contrario, secondo la Regione autonoma Sardegna, la norma impugnata, trattando di «titoli minerari» e di «permessi di cava», involverebbe anche la sua competenza esclusiva in materia di «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline» prevista dall'art. 3, comma 1, lettera m), dello statuto di autonomia: il ricorrente avrebbe pertanto omesso di motivare in ordine all'esorbitanza della disposizione di legge regionale censurata anche dal richiamato parametro statutario.

Nel merito, secondo la resistente, la censura sarebbe comunque infondata, atteso che la disposizione impugnata disporrebbe una proroga definita in un brevissimo arco di tempo (dalla data di entrata in vigore della legge censurata sino al 30 giugno 2013), non destinata a tutti gli operatori del settore, bensì solamente a quelli che abbiano presentato, prima della scadenza del titolo minerario, una «istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza […] per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti».

Osserva, infatti, la Regione autonoma Sardegna che detta proroga non comporta alcun beneficio particolare in capo agli esercenti di cave e miniere, bensì sarebbe soltanto funzionale a regolare il mero passaggio, in via transitoria, tra la vigenza del precedente titolo e il suo (possibile) rinnovo, onde evitare che le imprese debbano soffrire un pregiudizio nelle more di definizione dei procedimenti amministrativi di rinnovo e proroga. Da ciò seguirebbe che la disposizione censurata, ben lungi dallo stabilire la «procedura di rinnovo automatico» lamentata dal ricorrente, disporrebbe una mera proroga della concessione (al riguardo, è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 1252 del 2012, circa gli elementi per cui il «rinnovo del contratto» differisce dalla «proroga»).

Ad avviso della resistente, sarebbero conseguentemente inconferenti le evocate sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, 7 gennaio 2004, in causa C-201/02, Delena Wells, e del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 5715 del 2004, avendo ad oggetto provvedimenti che disponevano un effettivo rinnovo di titoli autorizzativi. Al contrario, nel caso di specie, la disposizione censurata si limiterebbe a rinnovare i termini di appena un semestre, mentre la "sostanza" della concessione non sarebbe certamente alterata.

Analogamente, secondo la Regione autonoma Sardegna, le richiamate sentenze n. 1 e n. 67 del 2010 e n. 114 del 2012 della Corte costituzionale avevano ad oggetto atti legislativi di rinnovo pluriennale dei titoli di sfruttamento del suolo che comportavano ricadute automatiche sul piano ambientale, cosa che non si verificherebbe nel caso di specie, disponendo la norma impugnata una mera proroga dei titoli in essere.

3.– Con memoria depositata in data 20 maggio 2014, la Regione autonoma Sardegna ha ribadito le conclusioni precedentemente rassegnate chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o, nel merito, infondato.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), in riferimento agli artt. 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, e 3 e 4, lettere a) ed e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché per contrasto con gli artt. 10 e 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), con gli articoli da 20 a 28, e con gli Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettera b), 7, lettera o), ed 8, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2. – L'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, è impugnato perché, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, Cost.

In via preliminare, occorre prendere in esame le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Sardegna per omessa specificazione del parametro interposto e per «errata prospettazione di parte ricorrente».

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Bisogna anzitutto osservare che, ancorché la difesa regionale sollevi due distinti motivi

d'inammissibilità (l'uno inerente alla mancata indicazione del parametro interposto asseritamente violato, e l'altro al difetto di motivazione del gravame), l'eccezione va presa in esame unitariamente, in quanto entrambi i motivi sono fondati su una ratio comune (ex plurimis, sentenza n. 67 del 2014), essendo riconducibili alla valutazione circa l'ammissibilità delle censure mosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo quanto sostenuto dalla Regione autonoma Sardegna, la mancata indicazione delle precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato dell'Unione europea che sarebbero violate dalla disposizione impugnata concreterebbe il preteso «difetto di motivazione del gravame» da parte del ricorrente, limitandosi, quest'ultimo, ad evocare genericamente il diritto dell'Unione per censurare la violazione indiretta degli artt. 117, primo comma, Cost., e 3 e 4 dello statuto di autonomia, «senza indicare le precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato che sarebbero violate dalla disposizione impugnata».

È ben vero, come osserva la difesa regionale, che questa Corte ha dichiarato inammissibili questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. per omessa indicazione delle norme interposte del diritto dell'Unione europea asseritamente violate. Ciò, però, soltanto nei limitati casi in cui il contrasto con il diritto dell'Unione era evocato in maniera assolutamente generica, non essendo in alcun modo individuabile il parametro integrativo del giudizio e non essendo richiamato alcun principio dei Trattati univocamente desumibile dalla giurisprudenza comunitaria idoneo a concretare la lesione delle competenze del ricorrente (sentenze n. 199 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 325 del 2010, punto 11.1. del Considerato in diritto). Sicché, nei precedenti richiamati dalla Regione autonoma Sardegna, l'ambito delle competenze in assunto violato non poteva essere in alcun modo individuato dalle prospettazioni dei ricorrenti (sentenze n. 311 del 2013, n. 199 del 2012 e n. 325 del 2010).

Ben diverso risulta il caso in esame, in cui si deve disattendere l'eccezione di inammissibilità. Le norme interposte e i principi del diritto dell'Unione europea sono infatti desumibili dal ricorso in maniera sufficientemente idonea a concretare l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e dei parametri statutari evocati (artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948), in ragione della palese incidenza della disposizione impugnata sulla materia della concorrenza e della evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali stabiliti al riguardo dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 50 del 2013 e n. 114 del 2012). L'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura avverso la norma impugnata, fornisce, tra l'altro, ampli richiami alla sentenza della Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, i quali risultano sufficientemente idonei a prospettare la lesione dei principi generali del Trattato in materia di concorrenza (art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nonché di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 del TFUE), rendendo «superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento» (sentenza n. 114 del 2012).

2.2.– Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Occorre anzitutto procedere all'inquadramento dell'ambito materiale a cui è riconducibile la disposizione impugnata (art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012), nella parte in cui consente l'affidamento diretto dei servizi di rilevanza economica dell'ente locale a società «a partecipazione mista pubblica privata».

In relazione a disposizioni analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio, questa Corte ha già riconosciuto la corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» o «servizio di interesse generale» dell'ente locale e quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del TFUE (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto). Ne consegue che la norma censurata, riferendosi ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, è riconducibile

all’ambito materiale relativo alla tutela della concorrenza.

Prima di esaminare, nel merito, la censura prospettata, occorre rilevare che la normativa vigente in materia è stata oggetto di numerosi interventi del legislatore statale che, negli anni più recenti, ha espressamente recepito i criteri enucleati dal diritto dell’Unione europea in sede di modifica dell’art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali). La normativa richiamata, incorporata nel testo unico degli enti locali, per effetto della clausola di salvaguardia contenuta all’art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000 in favore delle autonomie speciali – il quale prevede che «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» – consente, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l’applicazione anche alle autonomie speciali della menzionata disciplina nei limiti dei parametri statutari e delle norme di attuazione (tra le tante, sentenza n. 39 del 2014).

Il richiamato art. 113 è stato poi abrogato dall’art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che già prevedeva l’affidamento dei servizi pubblici a società a partecipazione mista pubblico/privata.

Peraltro, il richiamato art. 23-bis è stato successivamente abrogato a seguito dell’entrata in vigore del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), con il quale, preso atto dell’esito del referendum ammesso da questa Corte con la sentenza n. 24 del 2011, è stata disposta l’abrogazione, a decorrere dal 21 luglio 2011, dell’art. 23-bis, oggetto del quesito referendario.

Questa Corte, con la citata sentenza n. 24 del 2011 (punto 4.2.2. del Considerato in diritto), ha escluso la reviviscenza dell’art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 a seguito dell’abrogazione referendaria dell’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile alla materia in cui si controverte nel presente giudizio unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012).

Tanto premesso circa la disciplina vigente in cui si colloca la disposizione censurata nell’odierno giudizio, occorre rilevare che, nel raffrontare la normativa interna allora censurata (versione originaria del sopra richiamato art. 23-bis) con quella (tutt’ora vigente) del diritto dell’Unione europea, questa Corte ha già affermato che «La normativa comunitaria consente l’affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell’affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio “industriale” e non meramente “finanziario” (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato», permettendo, in particolare, l’affidamento diretto della gestione del servizio «in via ordinaria» ad una società mista, alla condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto).

In altre parole, questa Corte, rigettando le impugnazioni delle Regioni ricorrenti avverso

l'art. 23-bis – aventi ad oggetto la disciplina statale allora vigente, che consentiva l'affidamento diretto del servizio alle società miste, a condizione che la scelta del socio privato avvenisse con procedura ad evidenza pubblica e contestuale attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio – ha già riconosciuto la conformità al diritto dell'Unione europea e, conseguentemente, all'art. 117, primo comma, Cost., delle modalità di affidamento previste anche dalla norma censurata nell'odierno giudizio.

Anche il diritto dell'Unione europea conferma il principio riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 325 del 2010, consentendo, purché ricorrano le richiamate condizioni, l'affidamento diretto del servizio di rilevanza economica anche a società cosiddette miste, ed anzi esprimendo un vero e proprio favor per il partenariato pubblico/privato e gli organismi misti (il già richiamato Libro verde della Commissione europea relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM-2004-327, 30 aprile 2004; nonché la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati, PPPI, 2008/C91/02).

La giurisprudenza comunitaria conferma questi assunti. La sentenza della Corte di giustizia, sezione terza, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, Acoset Spa, ha ribadito la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, purchè sia rispettata la condizione della gara cosiddetta "a doppio oggetto". Afferma infatti la Corte europea che «Sebbene la mancanza di gara nel contesto dell'aggiudicazione dei servizi risulti inconciliabile con gli artt. 43 CE e 49 CE e con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la scelta del socio privato nel rispetto degli obblighi [comunitari] e l'individuazione dei criteri di scelta del socio privato consentono di ovviare a detta situazione, dal momento che i candidati devono provare, oltre alla capacità di diventare azionisti, anzitutto la loro perizia tecnica nel fornire il servizio nonché i vantaggi economici e di altro tipo derivanti dalla propria offerta» (punto 59). Ne consegue che, «Dato che i criteri di scelta del socio privato si riferiscono non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, e dal momento che al socio in questione viene affidata, come nella fattispecie di cui alla causa principale, l'attività operativa del servizio di cui trattasi e, pertanto, la gestione di quest'ultimo, si può ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo effettuata al termine di una procedura che rispetta i principi del diritto comunitario, cosicché non si giustificherebbe una seconda procedura di gara ai fini della scelta del concessionario» (punto 60).

Nel caso in esame, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, nella parte in cui prevede l'affidamento «ad organismi a partecipazione mista pubblico privata», per asserito contrasto con il diritto dell'Unione europea, si limita ad evocare soltanto la summenzionata sentenza della Corte di giustizia, in causa C-26/03 Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, con cui viene censurato l'affidamento diretto a società miste, ma, nella specie, non vi era stata procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio della società mista affidataria del servizio.

Ne consegue che anche il precedente, richiamato dal ricorrente, conferma che la giurisprudenza comunitaria non esclude che il legislatore, come nel caso in esame, possa disporre l'affidamento diretto del servizio pubblico a società miste, purché sia rispettata la condizione della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio, con contestuale affidamento del servizio.

L'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 prevede anzitutto, ponendo una regola generale, l'affidamento dei servizi pubblici di interesse generale dell'ente locale mediante procedure ad evidenza pubblica. In alternativa, la disposizione censurata consente l'affidamento diretto del servizio ad organismi «a partecipazione mista pubblica privata» o «a

totale partecipazione pubblica», nel «rispetto della normativa comunitaria».

Il rinvio ai principi del diritto dell'Unione europea è ribadito anche dal comma 2 dello stesso art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 – non impugnato nel presente giudizio – il quale afferma che «Gli enti locali motivano sulle ragioni della scelta della forma di affidamento adottata ai sensi del comma 1 e sulla sussistenza al riguardo dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario».

Da quanto detto segue che la norma censurata non soltanto non esclude che la concessione dei servizi venga affidata ad una società mista, il cui socio privato sia individuato attraverso una gara "a doppio oggetto", ma, in ragione del rinvio al diritto dell'Unione europea, impone l'obbligatorietà di tale procedura.

Non sussiste, pertanto, il censurato contrasto tra l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, da un lato, e gli evocati principi dei Trattati e la richiamata giurisprudenza comunitaria, dall'altro. La norma impugnata, correttamente interpretata nel senso suindicato, nella parte in cui prevede l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali ad organismi a partecipazione mista pubblico/privata, presupponendo infatti che il socio privato della società mista venga scelto con procedura ad evidenza pubblica e con gara cosiddetta "a doppio oggetto", nella quale siano contestualmente definite le caratteristiche del servizio, esaurisce, in tal modo, la fase concorrenziale e ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, inserendo il comma 7-bis all'art. 6 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), consente la realizzazione di nuovi impianti eolici o ampliamenti di impianti esistenti, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi in determinate aree del territorio.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma impugnata non si limiterebbe ad indicare i siti «non idonei» alla installazione degli impianti, come previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché dal paragrafo 17 dell'Allegato 3 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), bensì individuerebbe, su tutto il territorio regionale, i siti «idonei», ponendosi, in tal modo, in contrasto con gli evocati parametri interposti.

Ad avviso della difesa regionale, le censure mosse avverso l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 sarebbero inammissibili sia per erronea indicazione del parametro asseritamente violato, sia per carenza di interesse ad agire. Pur involvendo, la norma impugnata, titoli di competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna quali l'urbanistica, l'edilizia e la specifica competenza primaria paesaggistica, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe infatti omesso di evocare a parametro nel presente giudizio l'art. 3, comma 1, lettera f), della legge cost. n. 3 del 1948, nonché gli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), i quali attribuiscono al legislatore regionale competenza primaria nelle suddette materie.

3.1.– Le eccezioni vanno respinte.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale è onere del ricorrente – pena l'inammissibilità della questione – «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e

ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», nonché «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2014, n. 114 del 2013, n. 114 del 2011, n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003; nonché ordinanza n. 123 del 2012).

Pertanto, una volta che il ricorrente abbia chiaramente prospettato l'oggetto e i parametri asseritamente violati, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione, questi non è tenuto a fornire ulteriore motivazione circa l'omessa indicazione di parametri a cui sarebbe riconducibile il titolo di competenza in virtù del quale è stata posta in essere la disposizione censurata, risolvendosi l'eccezione in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito.

Nel caso di specie, dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalle argomentazioni addotte a sostegno della censura, risulta che il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri abbia esattamente evocato a parametro le norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza concorrente, tra l'altro, in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione (art. 4 dello statuto di autonomia). Da ciò segue l'ammissibilità della questione, atteso che l'evocazione dei parametri statutari richiamati consente di prospettare in maniera sufficientemente idonea e motivata la lesione del principio fondamentale espresso dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 nella materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia» in cui si controverte nel presente giudizio (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

3.2.– Sempre in via preliminare, va infine disatteso anche il secondo motivo di inammissibilità della questione eccepito dalla resistente Regione autonoma Sardegna, che si duole dell'«evidente carenza di interesse ad agire», atteso che «l'accoglimento del motivo di ricorso […] avrebbe l'effetto di limitare le possibilità di edificazione degli impianti eolici, ponendosi in evidente opposizione con lo spirito delle Linee guida governative approvate con d.m. 10 settembre 2010».

Al riguardo, occorre ribadire che questa Corte ha costantemente affermato che «il ricorso da parte dello Stato avverso leggi regionali è rivolto a tutelare l'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali, a prescindere dagli effetti che, sul piano dell'ordinamento generale, possano anche indirettamente conseguirne» (sentenza n. 437 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto; nonché, tra le tante, sentenza n. 8 del 1967).

3.3.– Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Quanto all'ambito materiale cui è riconducibile la disposizione impugnata, bisogna ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano in materia di fonti di energia rinnovabili – analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio – ad un tempo sia all'ambito materiale relativo alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, giusto il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, affermando altresì che i parametri menzionati esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili, non fossili è, per definizione, protettiva dell'ambiente (ex plurimis, sentenze n. 308, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366 e n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009).

Sul versante opposto, la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse

costituzionale potenzialmente confliggente, essendo evidente che l'installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l'assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007), tenendo però conto, nel caso degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, di quanto previsto dagli statuti speciali (sentenze n. 226 del 2009 e n. 378 del 2007).

Bisogna altresì rammentare che il legislatore statale ha trovato un punto di equilibrio tra i richiamati valori costituzionali, potenzialmente antagonistici, nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la norma richiamata è volta, da un lato, a realizzare le condizioni affinché tutto il territorio nazionale contribuisca all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili, inclusa l'energia eolica, sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree; e, dall'altro lato, a evitare che una installazione massiva degli impianti possa vanificare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti la tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio (ex plurimis, sentenze n. 224 del 2012, n. 308, n. 275, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009).

In particolare, il comma 10 del citato art. 12 – evocato a parametro interposto nel presente giudizio – dispone che le "Linee guida" devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali, al fine di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

La norma richiamata prevede che le Regioni possano procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione della normativa summenzionata, atteso che la ratio del criterio «residuale» deve essere individuata nel «principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea» (sentenza n. 224 del 2012).

Le predette "Linee guida" sono state adottate con il richiamato d.m. 10 settembre 2010, il quale, all'allegato 3 (paragrafo 17) – parimenti evocato a parametro interposto nel presente giudizio – indica i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Tanto premesso, alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza di questa Corte, occorre ora procedere allo scrutinio dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012.

L'esame della disposizione censurata induce all'osservazione che la stessa si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo quanto di seguito precisato.

Va preliminarmente precisato che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato, la norma impugnata detta una disciplina riferibile soltanto agli «ambiti di paesaggio costieri», atteso che l'utilizzo della congiunzione «anche» presuppone che la realizzazione degli impianti sia consentita, in linea generale, nella parte restante del territorio regionale, peraltro in linea con il favor circa la disponibilità ad ospitare gli impianti eolici prevista dalle summenzionate norme evocate a parametro interposto.

Ciò posto, occorre osservare che, dalla disamina delle ulteriori disposizioni statutarie e

delle relative norme di attuazione evocate dalla difesa regionale (art. 3, comma 1, lettera f, della legge cost. n. 3 del 1948 e artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), si desume chiaramente come nessuno degli ambiti materiali indicati sia strettamente inerente alla «produzione dell'energia», trattandosi, piuttosto, di campi di incidenza indiretta degli interventi in tale materia.

A questo riguardo, occorre ribadire quanto già affermato da questa Corte sin dalla sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost., sicché va ad esse applicato, in base al cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il parametro costituzionale corrispondente (le già richiamate sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, la puntuale applicazione delle "Linee guida" statali, anche per la Regione autonoma Sardegna, incontra l'unico limite di competenza inerente ai profili di tutela del paesaggio, non assumendo alcun rilievo – per la costante giurisprudenza di questa Corte – la competenza regionale in materia «urbanistica ed edilizia» (sentenze n. 224 del 2012; n. 275 e n. 165 del 2011).

Che le "Linee guida" siano, con i limiti ora precisati, applicabili anche alla Regione autonoma Sardegna lo ha ribadito, da ultimo, la sentenza n. 224 del 2012, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale, che individuava i siti idonei alla localizzazione e realizzazione degli impianti eolici.

La norma impugnata nel presente giudizio, consentendo la localizzazione degli impianti eolici, nell'ambito dei paesaggi costieri, solo se ricompresi in determinate aree, si pone pertanto in contrasto con le più volte richiamate "Linee guida" statali. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, queste ultime indicano, infatti, i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, limitando, pertanto, l'intervento del legislatore regionale all'individuazione di puntuali aree non idonee alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui all'allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. del 2010.

Al contrario, la disposizione censurata, nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti, si pone in contrasto con le richiamate "Linee guida" statali, escludendo ogni altra area non espressamente richiamata nell'ambito dei vasti ambiti di paesaggio costieri, e produce, quindi, l'effetto di circoscrivere e limitare le aree disponibili alla realizzazione di impianti eolici, senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione autonoma Sardegna.

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 224 del 2012, anche nel caso in esame il legislatore sardo eccede pertanto dalla propria competenza, sovrapponendosi ai criteri dettati dallo Stato circa la localizzazione dei siti non idonei all'installazione degli impianti, estensibili, pur con i limiti precisati, alla Regione autonoma Sardegna. Anche la norma impugnata nell'odierno giudizio, come quella oggetto della questione decisa con la sentenza da ultimo menzionata, determina infatti il «rovesciamento» del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, inserendo eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili che non sono sorrette da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica. A nulla rileva, ai fini del presente giudizio, che detto «rovesciamento» sia effettuato in relazione all'intero territorio sardo, come era previsto nella fattispecie delineata dall'art. 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione, Legge finanziaria 2007) dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 224 del 2012, o in relazione agli

ambiti di paesaggio costieri, come nel caso della norma oggetto del presente giudizio. Infatti, in entrambe le fattispecie, il legislatore sardo procede alla localizzazione dei siti idonei all'installazione degli impianti, con impliciti effetti escludenti su tutte le aree non richiamate da entrambe le disposizioni censurate. Da ciò segue il contrasto con il più volte menzionato principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nonché con l'allegato 3 (paragrafo 17) delle "Linee guida" statali.

Né può sostenersi, come dedotto dalla Regione Sardegna, che la disposizione impugnata consentirebbe di estendere le aree disponibili alla realizzazione degli impianti anche agli «ambiti di paesaggio costieri», rimuovendo un previgente divieto. Al riguardo, osserva la difesa regionale che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 – il quale consentiva la realizzazione di nuovi impianti eolici nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale – avrebbe determinato la «riespansione» del divieto generalizzato alla realizzazione di impianti eolici, posto dall'art. 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale) e dall'art. 112, comma 2, delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, adottato con deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7.

La prospettazione della resistente Regione autonoma Sardegna non può essere condivisa.

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che il divieto generalizzato di installazione degli impianti su tutto il territorio sardo, previsto dall'art. 8, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, risultava sottoposto alla condizione risolutiva dell'emanazione del Piano paesaggistico regionale. Quest'ultimo è stato adottato con la richiamata delibera della Giunta regionale n. 36/7 del 2006. Da ciò segue che, a tutt'oggi, non deve ritenersi vigente alcun divieto sul territorio sardo circa la realizzazione degli impianti e che, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, la disposizione oggetto dell'odierno giudizio non rimuove né esplicitamente, né implicitamente alcun divieto previsto da fonte di rango primario regionale.

Quanto, invece, al divieto previsto dal citato art. 112, comma 2, delle richiamate Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, bisogna sottolineare che trattasi di previsione allegata alla menzionata delibera di Giunta regionale n. 36/7 del 2006, e dunque di fonte secondaria, che non è in alcun modo richiamata dalla disposizione di legge regionale censurata nel presente giudizio. Contrariamente a quanto presupposto dalla difesa regionale, la norma impugnata non può pertanto essere interpretata alla luce dei mutevoli orientamenti delle delibere di Giunta regionale di approvazione dei piani paesaggistici, subordinate alle fonti di rango primario.

In secondo luogo, il preteso effetto perdurante del divieto introdotto con semplice delibera di Giunta regionale a far data dall'adozione del Piano paesaggistico regionale del 2006 (art. 112, comma 2, delle summenzionate Norme tecniche di attuazione) si porrebbe comunque in contrasto con la successiva emanazione delle "Linee guida" statali contenute nel d.m. del 2010.

Dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte che ritiene applicabili le "Linee guida" statali anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 168 del 2010) – sia pure, per la Regione autonoma Sardegna, nei limiti della competenza paesaggistica primaria (sentenza n. 224 del 2012) – e da quella che non consente al legislatore regionale di adottare misure volte a precludere in maniera generalizzata la realizzazione degli impianti eolici in assenza delle richiamate Linee guida statali (tra le tante, sentenze n. 44 del 2011, n. 119 e n. 344 del 2010, n. 166 del 2009, n. 364 del 2006), discende che il prospettato contrasto tra la disposizione di legge regionale impugnata e il principio fondamentale espresso dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 va scrutinato alla luce dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla

realizzazione degli impianti contenuti nell'Allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. 10 settembre 2010, senza tenere conto del divieto previsto dall'art. 112, comma 2, delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico. Quest'ultimo, previsto, inoltre, come si è rilevato, da una fonte regionale di rango secondario, risulta comunque in contrasto – in quanto introdotto a far data dal 2006 – con la richiamata giurisprudenza di questa Corte formatasi sulle norme regionali in tema di localizzazione degli impianti "antecedenti" all'approvazione delle "Linee guida" nazionali, valevole anche per le autonomie speciali (sentenza n. 168 del 2010).

Da ciò segue che la norma impugnata non può essere interpretata come eccezione a un divieto, avente l'effetto di estendere le aree del territorio sardo suscettibili di ospitare gli impianti eolici. Al contrario, la disposizione censurata nell'odierno giudizio, nell'individuare esclusivamente le aree ove è consentita la realizzazione di impianti eolici, produce l'effetto di legificare il divieto di posizionare detti impianti nelle zone non indicate, apprestando implicitamente una tutela di tipo "paesaggistico" a vaste aree – gli «ambiti di paesaggio costieri» – che non è coerente con la nozione di «paesaggio», quale risulta dalla normativa di principio statale (art. 131 e seguenti del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), dalle altre previsioni contenute negli artt. 14 e 15 delle stesse Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale del 2006, nonché dalle previsioni contenute negli strumenti regionali di pianificazione e programmazione del territorio, i quali necessariamente a tale nozione si ispirano.

Pertanto, nel caso in esame, ben avrebbe potuto la Regione autonoma Sardegna, nell'esercizio della propria competenza primaria in materia, individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici, apprestando una tutela di tipo paesaggistico a determinate zone localizzabili negli ambiti di paesaggio costieri, in conformità ai criteri posti dalle richiamate "Linee guida" statali.

Non appartiene, invece, alla competenza legislativa della Regione invertire il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che determina la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti. Da ciò segue il contrasto con i parametri interposti evocati e la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 concernente l'adeguamento della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi", ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15) – che reca la disciplina dell'esercizio delle funzioni dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi" – al decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), il quale, nell'àmbito della riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, da esso operata in virtù della delega conferita al Governo dall'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), ha previsto anche, agli articoli da 9 a 16, il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali (d'ora in avanti, anche «IZS» o «Istituti»). Sono censurati entrambi i periodi di cui si compone l'unico comma dell'impugnato art. 13 – a norma del quale: «Sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). Sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi", ai sensi

del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)» – denunciandone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai princípi fondamentali della legislazione dello Stato nella materia della «tutela della salute», e con l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento dell'amministrazione.

4.1.– Ad avviso del ricorrente, il primo di detti periodi víola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, limitandosi a prevedere il mero recepimento degli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 10 di tale decreto, il quale, col disporre che «Le regioni disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica sugli Istituti […] ed adottano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502», nonché dei princípi fondamentali determinati dallo stesso articolo, imponeva alle Regioni di adottare la disciplina di dettaglio necessaria al fine di attuare i suddetti princípi. La violazione dell'art. 97 Cost. è dedotta sotto il profilo che la mancanza di detta disciplina di dettaglio causa «incertezza giuridica […] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS».

4.2.– La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione in quanto «una pronuncia ablatoria non sarebbe certamente utile all'interesse vantato dal ricorrente […]. Né sarebbe possibile un intervento additivo [della Corte costituzionale], che impingerebbe inammissibilmente nella discrezionalità confidata al legislatore regionale» (così la memoria depositata dalla difesa regionale in prossimità dell'udienza pubblica).

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la lesione della competenza legislativa dello Stato nella materia della «tutela della salute», nonché del principio del buon andamento dell'amministrazione, derivanti dalla mancata previsione, nell'impugnato art. 13, della disciplina di dettaglio necessaria al fine di attuare i princípi dettati dall'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012. A proposito di tali censure, deve rilevarsi che la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'impugnato primo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 richiesta dal ricorrente non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali dallo stesso fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina di dettaglio dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni. Né, a prescindere dal petitum formulato nel ricorso, una siffatta disciplina di dettaglio potrebbe essere introdotta con una pronuncia di questa Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente.

Poiché, per le indicate ragioni, il ricorso proposto risulta inidoneo ad assicurare la difesa delle posizioni sostanziali che con esso si intendono tutelare, la questione promossa deve essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse all'impugnazione.

4.3.– Secondo il ricorrente, il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 víola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, «prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS [della Sardegna], a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova legge» regionale, si pone in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 «che invece fa decorrere l'abrogazione del d.lgs. n. 270/1993 (decreto che reca la disciplina degli IZS precedente a quella di riordino dettata dal medesimo d.lgs. n. 106/2012), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti zooprofilattici sperimentali» che, a norma dell'art. 12 del d.lgs.

n. 106, devono essere adottati dal consiglio di amministrazione di ciascun Istituto entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale prevista dal citato art. 10 dello stesso decreto legislativo. L'art. 97 Cost. sarebbe violato perché l'abrogazione «della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS» della Sardegna «da un momento antecedente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'IZS» causerebbe, anch'essa, «incertezza giuridica […] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS».

4.4.– La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in quanto, atteso che «il legislatore (statale e regionale) si è limitato ad esplicitare l'effetto della abrogazione tacita delle norme incompatibili con la nuova disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali, […] l'effetto abrogativo si manifesterebbe comunque, anche se [la Corte] ritenesse di accogliere il gravame».

L'eccezione non è fondata.

La difesa regionale deduce, in effetti, la carenza, in capo al ricorrente, dell'interesse a proporre l'impugnazione, in quanto, anche nel caso in cui la questione promossa fosse ritenuta fondata, il lamentato immediato effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 si produrrebbe comunque, ricorrendo gli estremi dell'abrogazione cosiddetta tacita per incompatibilità di dette precedenti disposizioni con le nuove contenute nel d.lgs. n. 106 del 2012 e recepite dal primo periodo dell'unico comma dell'impugnato art. 13. In proposito, deve osservarsi che l'interesse all'impugnazione scaturisce dalla possibilità che questa Corte adotti non una decisione caducatoria della disposizione impugnata ma una decisione che – in armonia con la sostanziale esigenza di tutela manifestata dal ricorrente – dichiari l'illegittimità costituzionale della stessa nella parte in cui prevede l'abrogazione delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, anziché a decorrere dalla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 106 del 2012. Da ciò l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalla difesa della Regione autonoma Sardegna.

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

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non vi è alcuna differenza sostanziale tra la decorrenza dell'effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna, contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, previsto dall'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, e la decorrenza dell'effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione degli IZS contrastanti con lo stesso d.lgs. n. 106 del 2012 prevista, in generale, dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo (invocato quale parametro interposto).

L'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 stabilisce, al comma 2, che «Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo». Pertanto, in base a tale disposizione statale, le norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti rimangono in vigore solo se compatibili con le disposizioni del d.lgs. n. 106 del 2012; ciò significa che quelle incompatibili con lo stesso devono considerarsi immediatamente abrogate. Da tale art. 16, correttamente interpretato, non si discosta, nella sostanza – come si è anticipato – l'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, come risulta dal suo chiaro tenore letterale, prevede, analogamente, l'abrogazione, con effetto

immediato (a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge regionale), delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 che hanno previsto il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Dalla sostanziale identità dell'effetto abrogativo previsto dalla disposizione impugnata rispetto a quello stabilito dall'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 e, quindi, dall'assenza di contrasto tra tali due disposizioni consegue l'infondatezza della questione promossa con riferimento sia all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al parametro interposto costituito da detto art. 16, sia all'art. 97 Cost., atteso che anche tale censura è avanzata dal ricorrente sul presupposto del lamentato, insussistente, contrasto.

5.− Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 il quale, nel disciplinare la proroga di titoli minerari e di permessi di cava, dispone che: «I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013 [comma 1]. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive [comma 2]».

Ad avviso del ricorrente, l'articolo denunciato víola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa nella materia della «tutela dell'ambiente», eccedendo i limiti della potestà legislativa concorrente attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 4, unico comma, lettera a), del suo statuto speciale, di cui alla legge cost. n. 3 del 1948, in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline», perché, disponendo la proroga automatica, sino al 30 giugno 2013, dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga automaticamente anche i titoli e i permessi relativi a progetti il cui impatto ambientale non è stato valutato in sede di autorizzazione, così sottraendo gli stessi alle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dagli articoli da 20 a 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dagli Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettere b) e h), 7, lettera o), e 8, lettera i).

5.1.− La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa perché «il ricorrente ha trascurato di tenere in debito conto tutte le fonti della speciale autonomia della Sardegna», atteso che lo stesso «richiama […] solamente l'art. 4, comma 1, lett. a), dello Statuto», mentre è «evidente […] che nel caso di specie viene in oggetto anche la competenza esclusiva della Regione in materia di "esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline", ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. m), dello [stesso] Statuto», di talché «era onere del ricorrente vagliare anche l'applicabilità» di tale disposizione statutaria «e motivare circa il fatto che la Regione avrebbe esorbitato anche dalla sua competenza legislativa esclusiva».

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri non solo ha identificato compiutamente la questione promossa nei suoi termini normativi, indicando le norme della Costituzione e dello Statuto speciale per la Sardegna e la norma ordinaria regionale, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione stessa, ma ha anche ampiamente argomentato in ordine alle ragioni del dedotto contrasto tra l'impugnato art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 e gli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e 4, unico comma, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna. Verificato che il ricorso

consente certamente di individuare il contenuto e la portata delle censure con esso proposte, deve escludersi che il ricorrente avesse l'onere di prendere in considerazione altri parametri statutari, diversi da quelli invocati, che attribuiscono alla Regione potestà legislativa in una materia alla quale andrebbe, in ipotesi, ricondotta la disciplina regionale denunciata e di motivare in ordine al fatto che la stessa esorbita dai limiti di detta potestà. L'eccezione sollevata dalla difesa regionale attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa, risolvendosi, in effetti, nell'indicazione di un titolo competenziale ad adottare la disciplina impugnata (titolo che, peraltro, la stessa Regione resistente ha trascurato di invocare nelle proprie difese inerenti al merito). Da ciò l'infondatezza dell'eccezione.

5.2.− Nel merito, la questione è fondata, nei limiti di séguito precisati.

5.2.1.− Va premesso, anzitutto, che le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (non contemplata dallo Statuto della Regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009).

Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «"viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013).

5.2.2.− Ciò posto, questa Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano la proroga ex lege di titoli minerari, ha chiarito che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., una disciplina regionale che, in modo «sicuramente "contrario all'effetto utile"» della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), «"prorogasse" automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)» (sentenza n. 67 del 2010, richiamata anche dalla sentenza n. 145 del 2013, che ne individua il fondamento nella «riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali […] avevano introdotto eccezionali ed automatiche "proroghe di diritto" per l'autorizzazione all'esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)». Ciò in quanto una siffatta disciplina potrebbe «mantenere inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di "rimodulare" i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente» (sentenza n. 67 del 2010, in un passaggio citato anche dalla sentenza n. 145 del 2013) e sarebbe, quindi, «atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio dell'attività di cava della normativa di VIA» (sentenza n. 246 del 2013) dettata dallo Stato in un àmbito materiale riservato alla sua competenza legislativa esclusiva.

5.2.3.− Al fine di vagliare la fondatezza della questione promossa, è perciò necessario verificare se la normativa della Regione autonoma Sardegna in tema di valutazione dell'impatto ambientale e di attività mineraria sia tale da garantire, come sostenuto dalla difesa regionale (in particolare, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica), che i titoli minerari ed i permessi di cava prorogati dall'impugnato art. 18 – all'evidente scopo di consentire la prosecuzione dei lavori autorizzati e non ancora conclusi durante il tempo necessario alla definizione dei procedimenti amministrativi di proroga o di rinnovo tempestivamente avviati dagli esercenti e non definiti per cause ad essi non imputabili − fossero stati, ab origine o successivamente, assoggettati alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale.

A tale proposito, va anzitutto rilevato che la Regione autonoma Sardegna non ha ancora adottato una legge organica in materia di valutazione dell'impatto ambientale. Solo con la legge reg. 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale) è stato previsto, all'art. 5, comma 23, primo periodo, che «In attesa dell'approvazione di una legge regionale organica in materia di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale sono adottate integralmente le disposizioni del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale)». Tuttavia, in base alle regole generali sull'efficacia della legge nel tempo (art. 11 disp. prel. cod. civ.), tale disposizione ha potuto trovare applicazione, per quanto qui interessa, solo con riguardo ai titoli minerari rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore (avvenuta, a norma dell'art. 15 della legge reg. n. 3 del 2009, il 18 agosto 2009, giorno della pubblicazione di tale legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna).

Quanto alla normativa della Regione autonoma Sardegna relativa allo specifico settore dell'attività mineraria e di cava, viene in rilievo l'art. 8, comma 2, della legge reg. 9 agosto 2002, n. 15, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 7 (legge finanziaria 2002), alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 8 (legge di bilancio) e alla legge regionale 24 aprile 2001, n. 6 (legge finanziaria 2001)» – anch'esso richiamato, al pari dell'art. 5, comma 23, primo periodo, della legge reg. n. 3 del 2009, dalla difesa regionale – il quale ha disposto che «Le concessioni minerarie e le autorizzazioni di cava, rilasciate dall'Amministrazione regionale dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1, in assenza di VIA o di verifica di cui al D.P.R. 12 aprile 1996, devono essere assoggettate alla VIA o alla verifica. Il relativo procedimento deve essere avviato entro e non oltre tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge e concluso entro i successivi tre mesi. Le relative autorizzazioni o concessioni sono sospese in caso di inerzia da parte del soggetto proponente e nel caso in cui il procedimento non si concluda positivamente». A proposito dell'efficacia nel tempo di tale disposizione, va osservato che essa prevede espressamente che siano assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) le concessioni minerarie e le autorizzazioni di cava «rilasciate […] dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1».

Sempre a proposito della normativa regionale in materia di attività mineraria e di cava, va ancora rilevato, sotto altro aspetto, che la legislazione della Regione autonoma Sardegna prevede una durata anche ventennale dei titoli per l'esercizio della stessa. Dispongono in tale senso: a) l'art. 22, commi 1 e 2, della legge reg. 7 giugno 1989, n. 30 (Disciplina delle attività di cava), secondo cui «L'autorizzazione [di coltivazione delle cave e delle torbiere] ha la durata massima di anni venti e può essere rinnovata» (comma 1), durata suscettibile anche di estensione (comma 2, con riguardo alle ipotesi in esso indicate), e l'art. 24, comma 2, della stessa legge regionale (che prevede la medesima durata per la concessione di coltivazione dei giacimenti che fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione); b) l'art. 14, primo comma, della legge reg. 19 dicembre 1959, n. 20 (Disciplina dell'indagine, ricerca e coltivazione degli idrocarburi), secondo cui «La durata della concessione [di coltivazione degli idrocarburi] è di 20 anni».

Alla luce dell'indicata normativa regionale, deve concludersi che, a fronte di una proroga automatica, prevista dalla disposizione impugnata, che riguarda tutti i titoli minerari ed i permessi di cava in essa indicati, a prescindere dalla data del loro rilascio, la garanzia che gli stessi siano stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) sussiste soltanto per quelli rilasciati «dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1» (art. 8, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2002), ma non per quelli che, come pure è possibile che sia – tenuto conto della durata anche ventennale degli stessi – siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore di tali atti.

Né, con riguardo ai titoli ed ai permessi da ultimo indicati, può ritenersi costituire una garanzia della sottoposizione alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale l'approvazione, con delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 30 giugno 1993, del Piano regionale stralcio delle attività estrattive, pure invocato dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica. Con tale Piano, infatti, la Regione aveva circoscritto, a fini di tutela delle risorse paesaggistiche e ambientali regionali, le aree utilizzabili per l'attività mineraria, ma non aveva previsto che il rilascio dei titoli minerari e dei permessi di cava fosse sottoposto a valutazione dell'impatto ambientale.

5.2.4.− La proroga automatica (anche) di titoli minerari e di permessi di cava che non sono mai stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) comporta che, per essi, la disposizione impugnata, mantenendo inalterato tale status quo, integra un'elusione della normativa in tema di VIA dettata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva ad esso spettante ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'impugnato art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 deve, perciò, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio di ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio di ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.