CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **16/2020** (ECLI:IT:COST:2020:16)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **14/01/2020**; Decisione del **15/01/2020**
Deposito del **13/02/2020**; Pubblicazione in G. U. **19/02/2020**
Norme impugnate: Artt. 17, 20, 22, c. 3°, 4°, 14° e 15°, 23, 69, c. 2°, e 82 della legge della Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8.
Massime: **41458 41459 41460 41461 41462 41463**
Atti decisi: **ric. 44/2018**

SENTENZA N. 16

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in

cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018 e depositato il 17 luglio 2018 (reg. ric. n. 44 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

1.1.– Il ricorrente espone che l'art. 17 della citata legge regionale stabilisce che «[a]l fine di verificare, attraverso un adeguato strumento di pianificazione del territorio regionale, gli effetti sul paesaggio e sull'ambiente correlati alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica, a prescindere dalle aree già individuate con decreti del Presidente della Regione, anche con riferimento alle norme comunitarie, fatta salva la compiuta istruttoria delle istanze pervenute, è sospeso il rilascio delle relative autorizzazioni, fino a centoventi giorni dalla data di entrata in vigore» della legge regionale stessa.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 41 della Costituzione, limitando irragionevolmente «la libertà di iniziativa economica ambientale», e si porrebbe in contrasto con la norma di principio, di fonte statale, contenuta nell'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva alla legge statale la determinazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La legge regionale, infatti, impedirebbe la conclusione del procedimento unico e il rilascio dell'autorizzazione entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dal citato comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe già qualificato come principio fondamentale della materia (sono citate le sentenze n. 124 del 2010, n. 282 e n. 166 del 2009 e n. 364 del 2006).

1.2.– Con riferimento all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l'Avvocatura generale dello Stato ne sostiene la contrarietà all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui indica in cinquanta anni il periodo di durata massima delle concessioni dei beni del demanio marittimo regionale.

L'indicazione di tale durata massima, infatti, esulerebbe dalle competenze statutarie della Regione Siciliana, per invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».

1.3.– Il ricorso avanza censure anche nei confronti dei commi 3, 4, 14 e 15 dell'art. 22 della

legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

1.3.1.– In particolare, il comma 3 dell'art. 22 della legge regionale impugnata introdurrebbe «un'ipotesi di collocamento anticipato in quiescenza in deroga alla disciplina statale vigente», in tal modo invadendo un ambito – quello della «previdenza sociale» – rimesso alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., con conseguente violazione anche del principio di uguaglianza presidiato dall'art. 3 Cost. nonché dell'art. 81 Cost., per la mancata indicazione della copertura finanziaria dei «maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio».

Il comma 4 dell'art. 22, a sua volta, comporterebbe maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati né coperti, in quanto consentirebbe «l'anticipo della liquidazione della buonuscita anche con riferimento a soggetti già andati in pensione (e in attesa della liquidazione)», in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.3.2.– In ordine ai commi 14 e 15 del medesimo art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorrente ricorda che il comma 14, allo scopo di «equiparare i soggetti in servizio assunti con concorso per dirigente tecnico nei ruoli dell'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana», prevede che a tali soggetti sia corrisposto il trattamento economico «corrispondente all'ex VIII livello retributivo di cui alla tabella A del D.P.Reg. 20 gennaio 1995, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni», corrispondente al livello apicale dell'attuale categoria D del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana. Prevede, altresì, che tale disposizione si applichi «anche al personale in servizio appartenente alla categoria D, posizione economica D5».

Il comma 15 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, invece, dispone che il dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale «provvede a riclassificare il personale destinatario delle disposizioni di cui al comma 14 con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore» della legge regionale impugnata, quantificando i maggiori oneri, derivanti dall'attuazione delle disposizioni del citato comma 14, «in 770 migliaia di euro annui», a decorrere dall'esercizio finanziario 2018, e provvedendo ad individuare il capitolo di bilancio regionale cui imputare la relativa spesa, comprensiva degli oneri sociali a carico dell'amministrazione.

Secondo il ricorrente, gli illustrati commi 14 e 15 contrasterebbero, «in modo manifesto», con l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi». Contrasterebbero, altresì, «più in generale, con il titolo III del citato decreto n. 165», che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione.

In tal modo, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile», e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

1.4.– L'Avvocatura generale dello Stato censura, in ricorso, l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, per violazione del principio di leale collaborazione e per invasione della potestà legislativa esclusiva statale riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata – rubricata «Rimborso oneri certificazione di idoneità antincendio» – nel prevedere il rimborso alle aziende sanitarie provinciali degli oneri inerenti alle prestazioni sanitarie erogate ai fini del conseguimento della certificazione di

idoneità alla mansione antincendio di volontario di protezione civile, «secondo quanto previsto dall'Accordo della Conferenza Unificata del 25 luglio 2002», sarebbe contrastante con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che, nell'indicare tassativamente gli accertamenti medico-legali inclusi nei livelli essenziali di assistenza, non menzionerebbe «la fattispecie cui si riferisce la disposizione regionale».

1.5.– L'Avvocatura generale ritiene che l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto lesivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

Il suddetto art. 69, rubricato «Disposizioni in materia di produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi», al comma 2 stabilisce – novellando l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) – che «[n]ella Regione non si applica l'art. 46 bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159».

Ai sensi dell'art. 46-bis – rubricato «Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas» – del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, spetta ad un apposito decreto ministeriale, adottato su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) e sentita la Conferenza unificata, la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas. Con lo stesso articolo, inoltre, «al fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali», si è demandato ad altro decreto ministeriale, adottato sempre sentita la Conferenza unificata e su parere della citata Autorità, l'individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas.

Il ricorrente evidenzia che entrambi i citati decreti ministeriali sono stati adottati e sono vigenti sul territorio italiano. Si tratta, in particolare, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222).

Ritiene l'Avvocatura generale dello Stato che la disposizione regionale impugnata, nell'escludere l'applicazione – nella Regione Siciliana – del citato art. 46-bis, determini la conseguenza che, in tale porzione di territorio, la gara per l'affidamento del servizio dovrà essere svolta singolarmente per ciascun Comune e secondo criteri disomogenei rispetto alla normativa applicata nel resto del territorio italiano.

A tale proposito, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, con sentenza n. 93 del 2017, la Corte costituzionale, pronunciandosi su un'altra legge della Regione Siciliana in materia di servizi pubblici locali, avrebbe chiarito che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sarebbe riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», sicché la deroga introdotta dal legislatore regionale, comportando un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il ricorrente riconosce che la distribuzione del gas naturale rientra tra i servizi pubblici la

cui disciplina attiene alle materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera h), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Tuttavia, richiamando uno stralcio della citata sentenza n. 93 del 2017, avente però ad oggetto la disciplina del servizio idrico integrato, ritiene che le materie di competenza esclusiva dello Stato e nel contempo trasversali, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in virtù del loro carattere finalistico, possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sono richiamate anche le sentenze n. 2 del 2014, n. 291 e n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006).

A giudizio del ricorrente, le suddette considerazioni si attaglierebbero anche al servizio pubblico locale della distribuzione del gas, sicché la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con le esigenze di tutela della concorrenza, «come declinate dal legislatore nazionale con l'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 (conv. in l. n. 222/2007)», nel quale sarebbero definite – con disciplina destinata ad applicarsi su tutto il territorio nazionale – le modalità di svolgimento e i criteri di partecipazione alla gara per l'affidamento della gestione del servizio della distribuzione del gas naturale.

1.6.– Infine, per la parte che qui interessa, il ricorso impugna anche l'art. 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, ritenuto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per «violazione di principi fondamentali» nelle materie, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute».

Il ricorrente ricorda che la disposizione regionale impugnata – rubricata «Erogazione di attività da parte di strutture private accreditate» – dispone l'integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture private accreditate che, in base a sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive.

In tal modo la disposizione finirebbe per utilizzare un criterio di assegnazione del budget stesso – «l'essere stati vittima di richieste estorsive» – non in linea con quelli 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).

2.– La Regione Siciliana si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.– La resistente, con riferimento all'impugnativa dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, sostiene che «la breve sospensione» prevista dalla norma non contrasterebbe con i principi fondamentali della materia, e ciò sia per la sua brevità, potendo durare «fino a centoventi giorni», sia perché fa salva «la compiuta istruttoria delle istanze pervenute», sicché queste ultime continuerebbero ad essere istruite sia sotto l'aspetto tecnico amministrativo sia sotto quello ambientale.

2.2.– Con riferimento alle censure mosse all'art. 20, la resistente evidenzia che, in base alla disposizione impugnata, «i cinquanta anni costituiscono il tetto massimo a fronte del quale l'Amministrazione concedente ritiene di potersi vincolare al rapporto concessorio», sicché sarebbero poi i singoli bandi a fissare la durata di ogni concessione, in modo da risultare «perfettamente in sintonia con le procedure già avviate per la gestione di beni demaniali e patrimoniali per conto e nell'interesse dello Stato».

2.3.– In relazione alle censure concernenti l'art. 22, commi 3 e 4, la resistente evidenzia come precedenti norme regionali di analogo tenore – contenute nell'art. 52, commi 5 e 8, della

legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) – non sono state impugnate dallo Stato, nonostante si rivolgessero ad una platea più estesa di potenziali fruitori, laddove quelle oggi censurate potrebbero trovare concreta applicazione nei confronti di un numero ristretto di dipendenti che «si trovavano già al tempo della pubblicazione della L.R. n. 9/2015 in possesso dei requisiti per fruire del pensionamento entro la data del 2020».

2.4.– Quanto alle censure concernenti l'art. 22, commi 14 e 15, la resistente opera una ricostruzione della vicenda che avrebbe indotto il legislatore regionale ad intervenire, «anche per evitare il proliferare di contenzioso».

Ricorda, a tal fine, che l'Assessore regionale pro tempore ai beni culturali ed ambientali e alla pubblica istruzione, poco prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), con decreti del 29 marzo 2000, aveva bandito 19 concorsi per soli titoli, di cui 14 per 347 posti delle ex qualifiche di dirigente tecnico. Espletati i primi concorsi, con l'approvazione nel 2003 delle relative graduatorie, essendo radicalmente mutata la disciplina applicabile alla dirigenza regionale, per effetto della legge reg. Siciliana n. 10 del 2000, «si ritenne opportuno, ed in via prudenziale», stabilire che il procedimento di inquadramento dei neo assunti dovesse rientrare sotto il vigore della nuova normativa, che «a regime colloca nella categoria D – funzionari direttivi – gli assunti in possesso del diploma di laurea».

I vincitori dei ricordati concorsi, dunque, furono inquadrati nella categoria D, posizione economica 1, facendo però sorgere un «complesso contenzioso», che le norme impugnate cercano di risolvere, attribuendo, «nell'ambito della corretta categoria D di inquadramento», la posizione economica «rispondente in ragione dei titoli di studio e accademici previsti dal bando di concorso». Nell'occasione, il legislatore regionale aveva inteso estendere tale disposizione anche al personale inquadrato in posizione economica D5, ma la relativa previsione è stata abrogata dall'art. 9 della successiva legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).

Le censure contenute in ricorso vengono dalla Regione resistente contrastate invocando la «potestà esclusiva della Regione Siciliana in materia di personale e in ragione delle esigenze di equità sostanziale cui risponde l'intervento».

2.5.– Quanto alle censure mosse all'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni promosse, per «erronea indicazione dei parametri di costituzionalità», in quanto, a suo giudizio, la disposizione impugnata non pregiudicherebbe in alcun modo «l'erogazione dei LEA» che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato.

2.6.– Con riferimento all'impugnativa dell'art. 69, comma 2, la resistente ricorda che altri interventi legislativi della Regione Siciliana in materia di distribuzione del gas naturale sono sempre stati consentiti.

Ricorda, a tal fine, l'art. 67, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) – come modificato dall'art. 94 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015 – che avrebbe «recepito nell'ordinamento giuridico regionale, con modificazioni, le disposizioni di cui al D.Lgs. 23/5/2000, n. 164».

Ad ogni modo, la resistente contesta l'interpretazione della disposizione regionale

impugnata fornita dall'Avvocatura generale dello Stato.

A parere della difesa regionale, infatti, le gare per gli ambiti territoriali minimi previsti «dalla norma statale da disapplicare» non risulterebbero ancora espletate, in quanto, lungi dall'assicurare il rispetto del principio della concorrenza, restringerebbero il campo dei partecipanti «a pochissimi operatori del settore del gas di livello multinazionale», creando, così, un «sistema oligopolistico (e in alcuni ambiti addirittura monopolistico) affatto non conforme alla libera iniziativa economica ed alla tutela della concorrenza, secondo cui devono essere consentite opportunità di chance anche alle imprese di media-piccola dimensione».

La norma regionale impugnata, invece, «ad una lettura costituzionalmente orientata», consentirebbe la creazione di unità territoriali di dimensioni più conformi «a quella necessaria allo sviluppo del territorio stesso», alla luce degli assetti tecnici esistenti, in modo da assicurare la più ampia partecipazione degli operatori economici senza gli «esagerati vincoli (vieppiù di natura finanziaria)» che soltanto le grandi e grandissime imprese del settore potrebbero sostenere in base all'attuale sistema normativo statale.

In tal modo, la libera concorrenza non verrebbe «affatto compressa dalla norma regionale bensì ampliata, peraltro con evidente vantaggio diretto per i cittadini/utenti finali» che godrebbero così di tariffe certamente più vantaggiose.

2.7.– Quanto, infine, all'impugnativa dell'art. 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la resistente osserva che l'integrazione del budget a favore delle strutture sanitarie private che hanno subito richieste estorsive non modifica la programmazione dei fabbisogni, atteso che lascia invariato «il tetto di spesa per singola branca».

3.– Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative in prossimità dell'udienza pubblica, inizialmente fissata per il 17 aprile 2019.

3.1.– L'Avvocatura generale dello Stato, ribadite le argomentazioni a sostegno dei motivi di ricorso, e preso atto dell'abrogazione degli artt. 17, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nonché della modifica degli artt. 20 e 22, comma 14, della medesima legge regionale, ritiene che la Regione Siciliana, eventualmente anche all'udienza di discussione, debba fornire la prova della mancata applicazione di tali disposizioni nel periodo di loro vigenza.

Quanto all'art. 69, comma 2, della legge regionale impugnata, il ricorrente contesta l'argomento difensivo della Regione Siciliana, incentrato su una presunta finalità proconcorrenziale – ritenuta però «del tutto indimostrata» – della disposizione impugnata.

3.2.– La Regione Siciliana, dal suo canto, preliminarmente evidenzia l'abrogazione degli artt. 17, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge regionale impugnata.

Ritiene che, «[p]er la tempestività con la quale il legislatore è intervenuto», nessuna di tali disposizioni abbia avuto applicazione.

Sarebbe satisfattiva, sebbene solo in parte, anche la modifica dell'ultimo periodo del comma 14 dell'art. 22.

Quanto alle altre disposizioni rimaste inalterate – artt. 22, commi 14, primo periodo, e 15, e 69, comma 2 – la Regione eccepisce l'inammissibilità delle censure, per non avere il ricorrente indicato le ragioni per cui non troverebbero spazio i parametri statutari conferenti (ed eventualmente i motivi per cui essi dovrebbero ritenersi violati), ma solo quelli relativi al riparto di competenza indicati dall'art. 117 Cost.

In tal modo il ricorrente sarebbe venuto meno «all'onere di compiuta definizione

dell’oggetto del giudizio».

Nel merito, la Regione resistente ribadisce le argomentazioni spese nell’atto di costituzione.

Aggiunge, quanto all’art. 22, commi 14 e 15, che «[i]l corretto inquadramento economico disposto dalla norma» consentirebbe di superare le disparità di trattamento che avrebbero danneggiato i vincitori dei concorsi banditi nell’anno 2000 e, con esse, le «ragioni del contendere che hanno già visto soccombere l’Amministrazione regionale in azioni intraprese da alcuni dipendenti per conseguire la posizione economica più alta», dal momento che i destinatari delle disposizioni censurate, allo stato, percepiscono «uno stipendio di gran lunga inferiore rispetto a tutti gli altri funzionari collocati ai livelli più alti della stessa categoria D per anzianità di servizio, pur se questi ultimi non posseggono titoli specialistici», per essere stati reclutati tra i diplomati.

Secondo la Regione Siciliana, le nuove disposizioni non apportano alcuna modifica al trattamento economico tabellare – l’unico che dovrebbe essere oggetto di contrattazione collettiva – ma, «ponendo rimedio alla descritta situazione» – si limiterebbero a «precisare a quale trattamento economico tutti i soggetti assunti in forza dei suddetti concorsi hanno diritto», in forza dell’equiparazione del trattamento economico indicato nel bando di concorso (l’allora VIII livello retributivo) a quello stabilito dal vigente contratto collettivo.

In tal modo il legislatore regionale avrebbe legittimamente esercitato la competenza legislativa di cui all’art. 14, lettera q), dello statuto reg. Siciliana.

Infine, quanto all’art. 69, comma 2, la Regione Siciliana avrebbe esercitato la competenza concorrente in materia di «assunzione di pubblici servizi» prevista dall’art. 17, primo comma, lettera h), dello statuto reg. Siciliana, rispettando i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato.

4.– Dopo il rinvio della discussione disposto, su richiesta delle parti, all’udienza pubblica del 17 aprile 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in data 26 giugno 2019, atto di rinuncia parziale al ricorso, ritenendo satisfattive – per quanto qui rileva – le abrogazioni degli artt. 17; 22, commi 3 e 4; 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, operate dalla legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), e la modifica all’art. 20 della medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, operata dalla legge reg. Siciliana n. 10 del 2018. Tali abrogazioni e modifiche sono state ritenute idonee a superare i vizi di legittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, ha rinunciato al ricorso per questa parte.

La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale, con atto depositato in data 11 ottobre 2019.

In vista della nuova udienza fissata per il 14 gennaio 2020, la Regione Siciliana ha fatto pervenire a mezzo posta, con plico spedito il 23 dicembre 2019 e giunto presso la cancelleria della Corte costituzionale il 30 dicembre 2019, una memoria illustrativa cui ha allegato, per la parte che qui rileva, un’attestazione del dirigente del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale, datata 21 maggio 2019 e dalla quale risulta che «le norme di cui ai commi 3, 14 e 15 dell’art. 22 della Legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 non hanno avuto alcuna applicazione».

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, tra gli altri, gli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

Quanto all'art. 17 della citata legge regionale, esso prevede la sospensione, per centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa, del rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica. Così disponendo, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, limitando irragionevolmente «la libertà di iniziativa economica ambientale», ledendo al contempo l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione della norma di principio dettata, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che prevede il termine perentorio di novanta giorni per la conclusione del procedimento.

Con riferimento all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui indica in cinquanta anni il periodo di durata massima delle concessioni dei beni del demanio marittimo regionale, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per essere stata invasa, in mancanza di specifiche competenze statutarie della Regione Siciliana, la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

In relazione al comma 3 dell'art. 22 della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale, sul presupposto che esso introdurrebbe «un'ipotesi di collocamento anticipato in quiescenza in deroga alla disciplina statale vigente», evidenzia la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., per invasione di un ambito – quello della «previdenza sociale» – rimesso alla competenza legislativa esclusiva statale. Risulterebbero in tal modo violati il principio di eguaglianza, presidiato dall'art. 3 Cost., nonché l'art. 81 Cost., per la mancata indicazione della copertura finanziaria dei «maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio».

Il comma 4 del medesimo art. 22, a sua volta, consentendo «l'anticipo della liquidazione della buonuscita», comporterebbe maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati né coperti, ancora in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

In ordine ai commi 14 e 15 del medesimo art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorrente censura l'attribuzione, operata dal comma 14, di un determinato trattamento economico ad una categoria di dipendenti nonché la conseguente riclassificazione, compiuta dal comma 15, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata: si tratterebbe di disposizioni contrastanti, «in modo manifesto», con l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile», e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

L'Avvocatura generale dello Stato censura, ancora, l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che prevede il rimborso alle aziende sanitarie provinciali degli oneri inerenti alle

prestazioni sanitarie erogate ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario di protezione civile. In questo caso è prospettata la violazione del principio di leale collaborazione, nonché l'invasione della potestà legislativa esclusiva statale riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», in quanto tra i livelli essenziali di assistenza non figurerebbero gli accertamenti medico-legali oggetto della disposizione regionale impugnata.

Ulteriore motivo di ricorso investe l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui stabilisce che «[n]ella Regione non si applica l'art. 46 bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159». A parere dell'Avvocatura generale tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato nella materia della «tutela della concorrenza», in quanto consentirebbe che, nel territorio siciliano, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale possa essere svolta singolarmente per ciascun Comune e non, come prescritto dalla normativa statale di cui è esclusa l'applicazione, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

A nulla varrebbe invocare, secondo il ricorrente, la circostanza che la distribuzione del gas naturale rientra tra i servizi pubblici la cui disciplina attiene alle materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera h), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Infine, per la parte di ricorso presa in considerazione in questa sede, viene impugnato anche l'art. 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Esso dispone una integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture sanitarie private accreditate, che, in base a sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive. La disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali, nelle materie di legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», dettati 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), che individuerebbe come unico criterio di assegnazione del budget il «fabbisogno assistenziale programmato».

2.– In via preliminare, occorre evidenziare che, successivamente al deposito del ricorso, molte delle disposizioni impugnate sono state abrogate o modificate in senso totalmente o parzialmente satisfattivo per il ricorrente.

L'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrato in vigore a far data dall'11 maggio 2018, è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), a decorrere dal 17 agosto 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2018).

L'art. 41, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), come sostituito, a far data dall'11 maggio 2018, dall'impugnato art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, anche in tal caso a decorrere dal 17 agosto 2018, nel senso dell'ablazione dell'inciso «per un periodo non superiore a cinquanta anni,», ossia proprio della porzione normativa ritenuta lesiva dal ricorrente.

Il comma 3 ed il comma 4 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrati in

vigore l'11 maggio 2018, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, sempre a decorrere dal 17 agosto 2018.

Infine, gli artt. 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrati in vigore l'11 maggio 2018, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, anche in tal caso a decorrere dal 17 agosto 2018.

Tali abrogazioni e modifiche sono state ritenute, dal ricorrente, idonee a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati. Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, ha rinunciato al ricorso per questa parte. La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del processo in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17; 20; 22, commi 3 e 4; 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

3.– Ancora in via preliminare, va evidenziato, con riferimento alle questioni residue, che l'ultimo periodo del comma 14 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (che prevede l'applicabilità della disciplina di nuova introduzione «anche al personale in servizio appartenente alla categoria D, posizione economica D5»), entrato in vigore – unitamente al resto della disposizione – l'11 maggio 2018, è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), a decorrere dal 13 luglio 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 21 della medesima legge regionale di modifica).

Occorre, dunque, verificare l'effetto dello ius superveniens sul giudizio in corso.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica normativa della disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono contestualmente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso ed è necessario che tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (ex plurimis, tra le più recenti, sentenza n. 180 del 2019).

Ciò posto, la Regione resistente ha fatto pervenire a mezzo posta, in prossimità dell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020, una memoria illustrativa alla quale ha allegato un'attestazione del dirigente del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale, datata 21 maggio 2019 e dalla quale risulta che «le norme di cui ai commi 3, 14 e 15 dell'art. 22 della Legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 non hanno avuto alcuna applicazione».

Questa modalità di presentazione della memoria e, dunque, di produzione della documentazione ad essa allegata non può essere considerata ammissibile.

L'art. 10 delle Norme integrative ammette il deposito nella cancelleria della Corte di una memoria illustrativa, in un numero di copie sufficiente per le parti, fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza. L'art. 28 delle Norme integrative prevede che «[s]oltanto» il deposito del ricorso introduttivo può essere effettuato avvalendosi del servizio postale, e per questo caso dispone che, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito, vale la data di spedizione.

Una regola analoga non può essere estesa alle memorie illustrative da depositare in vista dell'udienza di discussione. La modalità di deposito per il tramite del servizio postale, se effettuata l'ultimo giorno utile (o in uno degli ultimi giorni utili), rende infatti probabile la circostanza che la controparte non possa usufruire per intero del termine di venti giorni,

previsto dall'art. 10 delle Norme integrative anche a garanzia del corretto dispiegarsi del contraddittorio. Quando ciò accade, come appunto nel caso di specie, la conseguenza non può che essere la declaratoria d'inammissibilità della memoria depositata utilizzando il servizio postale, con conseguente impossibilità di tenere conto della documentazione ad essa allegata.

Non risulta, dunque, correttamente fornita la prova di uno dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza ricordata – ossia la mancata applicazione medio tempore della disposizione abrogata – ai fini della declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Questa Corte deve dunque decidere anche in merito alla questione promossa con riferimento all'ultimo periodo dell'art. 22, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nonostante la sua abrogazione in epoca successiva al deposito del ricorso.

4.– Sempre in via preliminare va esaminata l'eccezione d'inammissibilità per incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, prospettata dalla Regione Siciliana già nell'atto di costituzione (e ulteriormente sviluppata nella memoria illustrativa, proprio con riferimento all'impugnativa degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018). Secondo la resistente, il ricorrente non si sarebbe confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale di autonomia riconosce alla Regione Siciliana, rispettivamente, in via esclusiva, con riferimento allo «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» (art. 14, lettera q), e in via concorrente, con riferimento alla «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera h).

4.1.– L'eccezione non è fondata.

Ben vero che i parametri evocati dal ricorrente sono costituiti dalle lettere l) ed e) del secondo comma dell'art. 117 Cost. e che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale «dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio […] non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio […]» (sentenza n. 109 del 2018).

Dalla mancata indicazione delle pertinenti competenze assegnate dallo statuto speciale deriverebbe, dunque, l'inammissibilità del ricorso statale in parte qua (ex plurimis, sentenze n. 122 del 2018, n. 103 del 2017, n. 252 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015).

Tuttavia, non è questa la situazione che ricorre nel caso di specie, poiché l'Avvocatura generale dello Stato non ha mancato di confrontarsi con il conferente parametro statutario (art. 17, lettera h).

Quanto alle questioni promosse avverso i commi 14 e 15 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorso, considerato nel suo complesso, tiene conto dell'esistenza di parametri statutari che potrebbero legittimare interventi legislativi regionali in materia di status giuridico ed economico del personale. In altra parte del medesimo ricorso, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale – la cui decisione è affidata a separata sentenza – dell'art. 66 della medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, evocando (oltre all'art. 117, terzo comma, Cost.) il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e rilevando un contrasto della disposizione censurata con alcune disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nella prospettazione statale, il t.u. pubblico impiego recherebbe «principi fondamentali che costituiscono per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». In tal modo, il ricorrente richiama i limiti posti proprio all'esercizio della potestà legislativa primaria (anche) della Regione Siciliana nella materia di cui si tratta.

In relazione, poi, alla questione promossa sull'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l'Avvocatura generale dello Stato si confronta (seppure sinteticamente) anche con le pertinenti disposizioni dello statuto reg. Siciliana.

Il ricorrente, infatti, indica puntualmente l'art. 17, lettera h), dello statuto speciale – come norma attributiva alla Regione Siciliana di una competenza legislativa concorrente nella materia «assunzione di pubblici servizi» – e ne esclude implicitamente l'idoneità a giustificare l'emanazione della disposizione censurata, motivando (sia pur succintamente) con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale (è richiamata, in particolare la sentenza n. 93 del 2017) in tema di prevalenza della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» su ogni altra attribuzione regionale.

5.– Nel merito, le questioni sono fondate.

5.1.– Il comma 14 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 prevede la corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale dell'attuale categoria D del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana.

Il successivo comma 15, conseguentemente, dispone la riclassificazione del personale destinatario delle disposizioni di cui al comma 14, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata.

Entrambe le disposizioni risultano lesive dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

Come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019) la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici – ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione (sentenza n. 213 del 2012) – rientra nella materia «ordinamento civile», che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Invero, a seguito della sua privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, come espressamente previsto dall'art. 2 t.u. pubblico impiego.

Compete, dunque, unicamente al legislatore statale anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali (ex multis, sentenze n. 175 e n. 160 del 2017, n. 257 del 2016), ai sensi dell'art. 1, comma 2, t.u. pubblico impiego. Anche per questo personale, quindi, il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva (così, ancora, le sentenze n. 146 e n. 138 del 2019): l'art. 2, comma 3, t.u. pubblico impiego, stabilisce, infatti, che «[l]'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi» e l'art. 45, comma 1, dello stesso testo unico ribadisce che «[i]l trattamento economico fondamentale ed accessorio […] è definito dai contratti collettivi».

Inoltre, proprio a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, «i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale […]"» (sentenza n. 154 del 2019; nello

stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).

Non osta a tale conclusione – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa regionale – «la circostanza che, ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione Siciliana, a quest'ultima spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così, sentenza n. 172 del 2018). In proposito, nella sentenza da ultimo citata (così come nella precedente sentenza n. 189 del 2007), questa Corte ha ritenuto – confermando l'autoqualificazione contenuta nell'art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego (che richiama i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale», e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa», e successive modificazioni e integrazioni) – che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Come tali, essi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018), a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest'ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento.

5.1.1.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 14, primo periodo, e 15, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.2.– Ritiene l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto lesivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

Il citato art. 69, al comma 2, modifica l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002).

Il ricorrente censura, in particolare, la disposizione che esclude l'applicazione nella Regione dell'art. 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

Dal tenore del ricorso, dunque, emerge che oggetto dell'impugnativa è soltanto la lettera a) del comma 2 del citato art. 69, che appunto tale disapplicazione prevede.

5.2.1– Ai sensi dell'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito –rubricato «Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas» – spetta ad un apposito decreto ministeriale, adottato su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) e sentita la Conferenza unificata, la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Lo stesso articolo, inoltre, «[a]l fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali», demanda ad altro decreto ministeriale, sempre sentita la Conferenza unificata e su parere della citata Autorità, l'individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del

servizio di distribuzione del gas.

Entrambi i decreti ministeriali sono stati adottati e sono vigenti.

Si tratta, in particolare, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222).

Osserva il ricorrente che – per effetto della disposizione regionale impugnata, che esclude l'applicazione del citato art. 46-bis – nella Regione Siciliana la gara per l'affidamento del servizio potrebbe essere svolta singolarmente per ciascun Comune e secondo criteri disomogenei rispetto alla normativa applicata nel resto del territorio nazionale, con un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento, in contrasto, appunto, con il parametro costituzionale evocato.

L'Avvocatura generale dello Stato riconosce che la distribuzione del gas naturale è annoverabile tra i servizi pubblici la cui disciplina rientra tra le materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera h), dello statuto reg. Siciliana («assunzione di pubblici servizi»).

Tuttavia, ritiene che la disposizione regionale censurata si ponga in contrasto con le esigenze di tutela della concorrenza, «come declinate dal legislatore nazionale con l'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 (conv. in l. n. 222/2007)», nel quale sarebbero definite – con disciplina destinata ad applicarsi su tutto il territorio nazionale – le modalità di svolgimento e i criteri di partecipazione alla gara per l'affidamento della gestione del servizio della distribuzione del gas naturale.

Dal canto suo, la difesa regionale preliminarmente osserva che in passato vi sono stati altri interventi legislativi regionali in materia di distribuzione del gas naturale, mai censurati dallo Stato.

Sostiene inoltre che l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, lungi dall'assicurare il rispetto del principio della concorrenza, restringerebbe il campo dei partecipanti «a pochissimi operatori del settore del gas di livello multinazionale», creando, così, un «mercato oligopolistico» ed escludendo le «imprese di media-piccola dimensione». La disposizione regionale censurata, invece, consentirebbe la creazione di unità territoriali di dimensioni più conformi «a quella necessaria allo sviluppo del territorio stesso», in modo da assicurare la più ampia partecipazione degli operatori economici senza gli «esagerati vincoli (vieppiù di natura finanziaria)» che escluderebbero, di fatto, le imprese di minore dimensione.

5.2.2.– Ciò posto, va in primo luogo osservato che nessun rilievo assume la circostanza che altri interventi legislativi della Regione Siciliana in materia di distribuzione del gas naturale sarebbero stati, in passato, tollerati dallo Stato.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, del resto, non osterebbe all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale neppure l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata avrebbe comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 178 del 2019).

Nel merito, è opportuno richiamare la ricostruzione della disciplina e della ratio del sistema dei cosiddetti ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale,

così come operata nella sentenza n. 134 del 2013 di questa Corte.

Tale sistema è stato configurato, nelle linee essenziali, proprio dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, inserito dalla legge di conversione n. 222 del 2007.

Ancor prima del citato art. 46-bis, già il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144) aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento (l'art. 14, comma 6, fa riferimento agli standard di «equa distribuzione sul territorio») e aveva previsto agevolazioni (quali il prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad aggregazioni o che operassero in un ambito corrispondente almeno al territorio della Provincia (art. 15, comma 7, lettere a e b).

Nell'intento di recidere definitivamente – in una prospettiva concorrenziale – la sovrapposizione tra ente locale committente e gestione affidataria del servizio, l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, ha configurato il "sistema ambiti" nello specifico settore, demandando al competente Ministro la predisposizione degli strumenti normativi di attuazione, per l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio (comma 1) e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, «secondo l'individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi» (comma 2).

L'individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta nel 2011, ad opera del già richiamato d.m. 19 gennaio 2011 e del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 ottobre 2011 (Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale).

Il d.m. 19 gennaio 2011, in particolare, ha individuato nel numero di centosettantasette gli ambiti territoriali minimi, identificati in base a criteri di efficienza e di riduzione dei costi per il sistema della distribuzione e della vendita di gas naturale, tenuto conto delle specificità territoriali.

La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (con affidamento del servizio su base territoriale comunale) al cosiddetto "sistema ambiti".

Secondo questa Corte (sentenza n. 134 del 2013), le ragioni della scelta risiedono nella acquisita consapevolezza che l'aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare, all'interno di un mercato concorrenziale.

Non è dubbio, allora, che la disciplina qui in questione sia riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza».

In via generale, del resto, la giurisprudenza costituzionale riconduce a quest'ultima materia le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (sentenze n. 173 del 2017, n. 32 del 2015 e n. 62 del 2012): con la conseguenza che allo Stato spetta la disciplina del relativo regime, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

I medesimi principi sono stati affermati anche con riferimento alla Regione Siciliana dalla sentenza n. 93 del 2017 (concernente il settore affine del servizio idrico integrato), di cui, non a caso, il ricorso statale riproduce ampie parti, fondando proprio su tale pronuncia la ragione

della lamentata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (analogamente, sentenza n. 65 del 2019, in riferimento alla Regione autonoma Sardegna).

Questa prospettiva va confermata, pur a fronte del riconoscimento di una competenza legislativa regionale concorrente in materia di servizi pubblici di prevalente interesse regionale, in virtù di quanto stabilito dallo statuto reg. Siciliana (art. 17, lettera h).

Nella sentenza n. 93 del 2017 si era affermato che alla Regione Siciliana, in tale materia, lo Statuto attribuisce competenze meno ampie rispetto a quelle residuali, spettanti, nello stesso ambito, alle Regioni ordinarie in base all'art. 117, quarto comma, Cost. Alla prima doveva essere perciò ugualmente riconosciuta, in applicazione della cosiddetta «clausola di maggior favore» contenuta all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, una potestà legislativa residuale: e tuttavia, la pronuncia ha confermato che, come tale, questa potestà risulta limitata in presenza di competenze esclusive "trasversali" dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 287, n. 285 e n. 30 del 2016, n. 165 e n. 125 del 2014), quale, nel presente caso, la tutela della concorrenza.

Nella sentenza n. 119 del 2019, successiva al deposito del ricorso dello Stato qui in esame, questa Corte ha peraltro osservato che il richiamo alla ricordata clausola di maggior favore non può, per paradosso, «comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale»

Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, tuttavia, si deve pervenire quand'anche, nel descritto ambito materiale, si riconosca alla Regione Siciliana una competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 17, lettera h), dello statuto di autonomia. Tale potestà legislativa concorrente, che potrebbe riguardare specifici aspetti della complessiva disciplina della funzione, deve in ogni caso essere esercitata «[e]ntro i limiti dei princìpi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato» (art. 17 dello statuto reg. Siciliana), e per tutto ciò che si è in precedenza chiarito non si può dubitare della natura di principio assunta proprio dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007.

Anche la Regione Siciliana, in definitiva, deve adeguarsi al sistema dei cosiddetti ambiti territoriali minimi per la distribuzione del gas imposti dalla legislazione statale, con conseguente illegittimità costituzionale di una disposizione – come quella impugnata – che tale sistema pretende di disapplicare sul proprio territorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, lettera a), della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 20, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere e), m) e o), e terzo comma della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.