

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di leggi regionali e provinciali nei giudizi in via principale e i seguiti nei rispettivi ordinamenti

(selezione di casi relativi alla giurisprudenza dell'anno 2022)

Settembre 2023

Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di leggi regionali e provinciali nei giudizi in via principale e i seguiti nei rispettivi ordinamenti

(selezione di casi relativi alla giurisprudenza dell'anno 2022)

Coordinamento, introduzione e illustrazione della giurisprudenza: Riccardo Nevola
Analisi dei seguiti: Maria Alessandra Scurati Manzoni e Angela De Giorgio
Composizione grafica: Mariangela Prestipino

INDICE

Introduzione.....	9
1. La disciplina dell'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private (norme della Regione Calabria).....	13
1.1. La sentenza n. 6/2022	13
1.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	14
2. L'istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ad opera della Giunta, con oneri a carico del fondo sanitario regionale (norme della Regione Puglia)	15
2.1. La sentenza n. 17/2022	15
2.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	15
3. La disciplina dei contratti pubblici (norme delle Province autonome di Trento e Bolzano).....	17
3.1. La sentenza n. 23/2022	17
3.2. Il seguito negli ordinamenti provinciali	23
4. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)	29
4.1. La sentenza n. 24/2022	29
4.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	34
5. Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del tabacco molisano (norme della Regione Molise).....	39
5.1. La sentenza n. 45/2022	39
5.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	40
6. Il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana) ...	43
6.1. La sentenza n. 70/2022	43
6.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	44
7. La sospensione delle procedure di autorizzazione relative agli impianti eolici, alle grandi installazioni di fotovoltaico a terra e agli impianti per il trattamento dei rifiuti, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni di qualità e/o di particolare pregio (norme della Regione Abruzzo)	47
7.1. La sentenza n. 77/2022	47

7.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	48
8. Disposizioni in materia di licenze taxi, autorizzazioni NCC e concessioni di beni del demanio marittimo statale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	51
8.1. La sentenza n. 112/2022.....	51
8.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	52
9. La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio).....	53
9.1. La sentenza n. 113/2022.....	53
9.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	54
10. Il bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023.....	55
10.1. La sentenza n. 168/2022.....	55
10.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	57
11. Il diniego alla realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti nel territorio regionale (norme della Regione Abruzzo)	63
11.1. La sentenza n. 191/2022.....	63
11.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	63
12. La possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	65
12.1. La sentenza n. 199/2022.....	65
12.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	65
13. La definizione del concetto di stato legittimo di talune categorie di immobili a fini edilizio-urbanistici (norme della Regione Veneto).....	67
13.1. La sentenza n. 217/2022.....	67
13.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	68
14. L'esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio culturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana).....	71
14.1. La sentenza n. 239/2022.....	71
14.2. Il seguito nell'ordinamento regionale	71

15. L'ampliamento della superficie lorda dei fabbricati già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)	73
15.1. La sentenza n. 251/2022	73
15.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	74
16. La sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa (norme della Regione Siciliana).....	75
16.1. La sentenza n. 252/2022	75
16.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	76
17. Disposizioni in materia di pubblico impiego (norme della Regione Sardegna)	79
17.1. La sentenza n. 255/2022	79
17.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	81
18. Le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 (norme della Regione Molise)	83
18.1. La sentenza n. 268/2022	83
18.2. Il seguito nell'ordinamento regionale.....	84

Introduzione

Uno dei tratti caratterizzanti del contenzioso relativo ai giudizi di legittimità costituzionale in via principale risiede nella netta preponderanza dell'iniziativa statale rispetto a quella delle Regioni e delle Province autonome e nella conseguente prevalenza delle decisioni, specialmente di accoglimento, concernenti fonti regionali e provinciali sulle pronunce aventi ad oggetto norme statali.

I dati dell'ultimo triennio confermano con particolare evidenza l'assunto.

Nel 2022 le 84 pronunce adottate in sede di giudizio in via d'azione (68 sentenze e 16 ordinanze) hanno definito 86 ricorsi statali e 4 ricorsi regionali. 48 delle 68 sentenze hanno presentato almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale; di queste quattro hanno riguardato norme statali.

Nel 2021 le 108 pronunce della Corte (91 sentenze e 17 ordinanze) hanno deciso 98 ricorsi statali, 11 ricorsi delle Regioni e 2 ricorsi delle Province autonome. In 64 delle 91 sentenze è contenuta almeno una declaratoria di illegittimità costituzionale; di queste soltanto una ha investito norme statali.

Nel 2020 le 92 pronunce della Corte (69 sentenze e 23 ordinanze) hanno definito 79 ricorsi statali, 13 ricorsi delle Regioni e 2 ricorsi delle Province autonome. 44 delle 69 sentenze hanno recato almeno un dispositivo di accoglimento; di queste soltanto due hanno interessato norme statali.

La rilevanza quantitativa dell'iniziativa statale, costante nel vigore del novellato Titolo V della Parte II della Costituzione, appare accentuata negli ultimi tempi.

Al di là di ragioni contingenti, una motivazione di fondo risiede nella diversa posizione ordinamentale dello Stato rispetto agli altri enti dotati di potestà legislativa. Infatti, come ha limpidamente chiarito la sentenza n. 274 del 2003, anche nell'assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato resta riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una "posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (...) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (...). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato (...) – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro". Pertanto, "pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale", anche estraneo al riparto di competenze. Per contro, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (indicabile come dottrina della "ridondanza" e ribadito, tra le ultime, dalla sentenza n. 108 del 2021), le Regioni e le Province autonome "possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e (...)

motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza (...) che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione". In sostanza, diversamente dallo Stato, le Regioni e le Province autonome possono proporre solo conflitti legislativi attinenti, direttamente o indirettamente, a profili competenziali.

La mole di sentenze di illegittimità costituzionale di leggi regionali e provinciali (ben 149 nell'ultimo triennio) ha indotto a rivolgere l'attenzione alle conseguenti iniziative intraprese negli ordinamenti substatali di volta in volta interessati, anche per apprezzare il grado di effettività della giustizia costituzionale.

Ai sensi dell'art. 30, commi primo e secondo, della legge n. 87 del 1953, la sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge di una Regione (o di una Provincia autonoma), entro due giorni dal deposito in cancelleria, è trasmessa d'ufficio, al Presidente della Giunta "affinché si proceda immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno alla pubblicazione della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo". La sentenza, entro due giorni dalla data del deposito, "viene, altresì, comunicata (...) ai Consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza".

Il presente quaderno, che segue un'analogha pubblicazione realizzata nel mese di maggio 2022, intende far luce, senza alcuna pretesa di esaustività, sugli eventuali seguiti, soprattutto legislativi, delle pronunce di accoglimento adottate in sede di giudizio in via principale negli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome interessate.

Il campo di indagine è delimitato all'anno 2022 e riguarda sentenze rispetto alle quali è decorso, per eventuali iniziative legislative, un intervallo temporale compreso tra i 9 e i 21 mesi dal deposito in cancelleria. Le pronunce sono state prevalentemente selezionate sia in virtù della particolare rilevanza delle questioni trattate sia in ragione della possibile presenza di una sollecitazione o di un invito a provvedere espressamente rivolti dalla Corte alle istituzioni regionali. L'esposizione riguarda le sole dichiarazioni di illegittimità costituzionale e non si estende ad altri dispositivi di diverso segno presenti nella pronuncia analizzata.

In questa prospettiva sono state prese in considerazione le seguenti 18 decisioni: sentenza n. 6/2022 relativa a disposizioni calabresi sull'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private; sentenza n. 17/2022 avente ad oggetto l'istituzione di una centrale operativa 118 nel territorio di competenza dell'ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani; sentenza n. 23/2022 riguardante norme adottate dalle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di contratti pubblici; sentenza n. 24/2022 concernente norme della Regione Sardegna in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio; sentenza n. 45/2022 sulle previsioni molisane per la valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica dei trabucchi; sentenza n. 70/2022 sulla disciplina siciliana del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione; sentenza n. 77/2022 in tema di sospensione delle procedure autorizzatorie relative a impianti eolici, grandi installazioni di fotovoltaico a terra e impianti per il trattamento dei rifiuti, nelle zone agricole dell'Abruzzo caratterizzate da produzioni di qualità o di particolare pregio; sentenza n. 112/2022 concernente disposizioni friulane in tema di licenze taxi, autorizzazioni NCC e concessioni di beni del demanio marittimo statale; sentenza n. 113/2022 riguardante la previsione nella legislazione della Regione Lazio di un

particolare requisito per il conseguimento o il mantenimento dell'accREDITAMENTO istituzionale delle strutture sanitarie; sentenza n. 168/2022 relativa al bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023; sentenza n. 191/2022 sul diniego abruzzese alla realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti nel territorio regionale; sentenza n. 199/2022 avente ad oggetto la possibilità di modulare gli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia; sentenza n. 217/2022 sulla definizione, ad opera del legislatore veneto, del concetto di stato legittimo di talune categorie di immobili a fini edilizio-urbanistici; sentenza n. 239/2022 relativa all'esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree toscane comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico; sentenza n. 251/2022 sull'ampliamento della superficie lorda dei fabbricati già destinati o da destinare all'attività agrituristica in Lombardia; sentenza n. 252/2022 riguardante la sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree della Sicilia soggette a vincoli di inedificabilità relativa; sentenza n. 255/2022 avente ad oggetto disposizioni sarde in materia di pubblico impiego; sentenza n. 268/2022 sulle modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 in Molise.

A ciascuna delle menzionate pronunce è dedicato un capitolo del quaderno nel quale figurano un sintetico titolo esplicativo, l'esposizione del contenuto e della *ratio decidendi* delle corrispondenti dichiarazioni di illegittimità e l'indicazione, ove rinvenute nei pertinenti siti istituzionali o a seguito di informale interlocuzione, delle conseguenti iniziative.

Lo studio ha palesato un livello apprezzabile, benché non ancora ottimale, di effettività della giustizia costituzionale. In 14 dei 18 casi analizzati si sono registrate reazioni, per quanto differenziate, alle pronunce di accoglimento negli ordinamenti interessati; solo in 4 occasioni non constano iniziative susseguenti alle decisioni della Corte (sentenze nn. 113/2022, 191/2022, 251/2022 e 252/2022).

La variegata tipologia di seguiti che è stato possibile riscontrare può essere ordinata idealmente, secondo criteri di coerenza e vincolatività, in una scala che parte da meri comunicati stampa con cui le autorità territoriali prendono atto del pronunciamento della Corte (sentenza n. 70/2022 e comunicato del Dipartimento regionale siciliano delle autonomie locali del 16 marzo 2022; sentenza n. 112/2022 e comunicato del 18 maggio 2022 diffuso sul sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia); comprende regolamenti o atti amministrativi che riorientano l'attività esecutiva in coerenza con la decisione di illegittimità o, più in generale, con la normativa nazionale (sentenza n. 23/2022, decreti del Presidente della Provincia autonoma di Trento del 12 aprile, 12 giugno e 16 agosto 2023, note dell'Agenzia Provinciale per gli appalti e contratti, tabelle riepilogative ed esemplificative pubblicate dalla Provincia autonoma di Bolzano; sentenza n. 199/2022 e nuovo regolamento della Regione Friuli-Venezia Giulia per la concessione ed erogazione degli incentivi per gli interventi di politica attiva del lavoro); e culmina nelle iniziative legislative vere e proprie, ancora *in itinere* (sentenza n. 24/2022 e disegni di legge della Regione Sardegna del 27 giugno e 22 dicembre 2022; sentenza n. 217/2022 e delibera del Consiglio regionale del

Veneto del 13 giugno 2023 di approvazione di una proposta di legge statale presentata alla Camera dei deputati) o concluse¹.

Per quanto specificamente riguarda i seguiti legislativi in senso stretto, l'attività dei legislatori territoriali ha spaziato dal (tentato) recepimento delle indicazioni della Corte in sede di manutenzione della vigente disciplina (sentenza n. 23/2022 e legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2022) ovvero di gestione del bilancio (sentenza n. 168 del 2022 e, in particolare, legge della Regione Basilicata n. 35 del 2022; sentenza n. 268/2022 e leggi molisane nn. 27 del 2022 e 4 del 2023), all'individuazione della copertura finanziaria della norma dichiarata illegittima (sentenza n. 17/2022 e legge pugliese di stabilità per il 2023 n. 32 del 2022²) e al varo di nuove discipline (sentenza n. 45/2022 e legge molisana n. 7/2022; sentenza n. 77/2022 e legge abruzzese n. 5 del 2022; sentenza n. 255/2022 e legge sarda n. 1 del 2023).

Ciò che, tuttavia, sembra minare il tasso di effettività della giustizia costituzionale è il rilievo che, a prescindere dalla reale conformità dello *ius superveniens* alle statuizioni della Corte, in talune occasioni, i nuovi interventi legislativi hanno finito per generare ulteriore contenzioso.

In particolare, risultano impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri in via principale gli artt. 6, comma 14, della legge molisana n. 7 del 2022, 19 della legge abruzzese n. 5 del 2022 e 7, comma 11, della legge sarda n. 1 del 2023 nonché la legge molisana n. 27 del 2022 di approvazione del rendiconto 2021.

Uno dei seguiti legislativi delle pronunce del 2022 è stato già dichiarato illegittimo dalla Corte: il riferimento è alla sentenza n. 27 del 2023 che ha sanzionato l'art. 19 della legge abruzzese n. 5 del 2022. Per contro, la sentenza n. 163 del 2023 ha rigettato le censure statali avverso l'art. 6, comma 14, della legge molisana n. 7 del 2022.

Infine, con riguardo alle problematiche vicende dei bilanci delle Regioni Basilicata e Molise si segnalano due interventi della Corte dei conti. La decisione n. 61/2022/PARI del 14 dicembre 2022 ha ritenuto che, anche in considerazione delle illegittime modalità di copertura del disavanzo (accertate dalla sentenza n. 168 del 2022), il risultato di amministrazione di fine esercizio 2021 della Basilicata fosse alterato e insuscettibile di parifica³. Con ordinanza n. 10 del 13 marzo 2023 la sezione regionale di controllo per il Molise ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale di talune disposizioni delle leggi regionali nn. 6 (approvazione del rendiconto 2020) e 7 del 2021 (assestamento del bilancio di previsione 2021-2023).

¹ Particolare è il caso inerente alla sentenza n. 6/2022 rispetto al quale si segnala che una proposta di legge della Regione Calabria, intesa a soddisfare le censure governative, è stata successivamente ritirata. Con riguardo alla sentenza n. 239/2022 si rappresenta che, nelle more del giudizio innanzi alla Corte, il Consiglio regionale della Toscana ha respinto una proposta di legge in considerazione dell'intervenuta decisione di resistere al contenzioso promosso dal Governo.

² La norma sopravvenuta è peraltro accompagnata da un "Referto tecnico" che ne attesta la non conformità alla Costituzione, alla sentenza della Corte e alla programmazione regionale; ciò nonostante, essa non risulta coinvolta dal ricorso statale in via principale avente ad oggetto altra disposizione della legge regionale n. 32 del 2022. Per maggiori dettagli si rinvia *infra* al par. 2.2.

³ Si rappresenta altresì che, con la successiva legge n. 10 del 2023, la Regione ha inteso adottare le necessarie misure correttive.

1. La disciplina dell'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private (norme della Regione Calabria)

1.1. La sentenza n. 6/2022

La sentenza n. 6 ha accolto diverse questioni aventi ad oggetto disposizioni della legge calabrese n. 24 del 2020 recante “*Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private*”.

In primo luogo, la Corte ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 in quanto prevedevano la presenza obbligatoria del farmacista abilitato nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci. Il settore sanitario della Calabria è sottoposto dal 2010 al piano di rientro dal disavanzo finanziario e alla conseguente gestione commissariale ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. In base alle disposizioni che regolano tale gestione, la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale, in coerenza con l'effettivo fabbisogno, rientrano tra i compiti del Commissario *ad acta*. Nonostante la relazione finanziaria accompagnatoria ne affermasse la natura programmatica e l'inerenza ai profili organizzativi della sanità, le norme impugnate, nel prevedere la presenza obbligatoria di personale farmacista opportunamente inquadrato nell'organigramma secondo le dimensioni della struttura, configuravano un preciso obbligo riferito alle amministrazioni pubbliche interessate per l'assunzione di farmacisti, al di fuori della programmazione del fabbisogno di personale, con onere a carico del bilancio regionale. Pertanto, l'intervento normativo, incidendo sulla spesa per il personale sanitario, interferiva con le prerogative del Commissario *ad acta*, in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nella disciplina dei piani di rientro dal disavanzo del settore e del commissariamento e con le previsioni dell'art. 11, commi 1 e 4, del d.l. n. 35 del 2019 in tema di tetti di spesa per il personale sanitario.

In secondo luogo, la pronuncia ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., l'art. 1, comma 2, in quanto prevedeva l'abilitazione, in luogo della specializzazione, quale requisito per l'esercizio della professione di farmacista nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci. La norma, in violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, derogava alla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale dettata dall'art. 32 del d.P.R. n. 483 del 1997 e dal d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede il possesso della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso come requisito di partecipazione. Modificando tale requisito, la disposizione alterava la necessaria unitarietà a livello nazionale della disciplina del rapporto di impiego in esame.

Infine, è stato ritenuto illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, che attribuiva al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie di quelle previste dalla disciplina statale (quali “prendere visione e fare consulenza della terapia farmacologica da adottare sul paziente”; “controllare l'aderenza terapeutica; verificare l'interazione tra farmaco-farmaco, farmaco-cibo, farmaco-disturbi comportamentali”). Spetta, infatti, al legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di professioni, l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti. Nonostante le recenti modifiche attuative della normativa europea e inerenti a un processo di ampliamento delle attività attribuite al farmacista e, nello specifico, al farmacista ospedaliero

(comprendenti i consigli sui medicinali in quanto tali, anche circa il loro uso corretto, la segnalazione alle autorità competenti degli effetti indesiderati dei prodotti farmaceutici, l'accompagnamento personalizzato dei pazienti che praticano l'automedicazione e il contributo a campagne istituzionali di sanità pubblica), la disciplina statale non ricomprende tra le competenze del farmacista quelle introdotte dalla norma in questione. Invero, essa non regolava aspetti riconducibili alla competenza concorrente regionale in quanto le nuove attività attribuite al farmacista non presentavano uno specifico collegamento con la realtà regionale e non costituivano neppure mere puntualizzazioni delle mansioni in cui si articolano le diverse attività previste dal legislatore nazionale, configurandosi invece come nuove e più ampie competenze professionali.

1.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

La Regione ha provveduto a segnalare la dichiarazione di illegittimità costituzionale nella banca dati delle leggi regionali presente sul sito istituzionale.

In data 19 aprile 2022 un consigliere regionale ha depositato presso la segreteria del Consiglio la proposta di legge n. 59 denominata "*Modifiche alla legge regionale 19 novembre 2020, n. 24 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche private)*", già presentata nella consiliatura precedente (il 18 maggio 2021) nelle more del giudizio costituzionale definito con la sentenza n. 6 del 2022.

L'art. 1 della proposta, nell'intervenire sull'art. 1 della legge regionale n. 24 del 2020, ne riformula il comma 1, sostituendo le parole "*opportunamente inquadrato nell'organigramma secondo le dimensioni della struttura*" con le parole "*che dovrà essere contrattualizzato nel rispetto della normativa vigente*". Con tale modifica il rapporto di collaborazione del farmacista nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario si costituisce e si disciplina nel rispetto della normativa statale vigente. Viene altresì riformulato il comma 2 sostituendo le parole "*abbiano conseguito il titolo di abilitazione all'esercizio professionale e siano iscritti al relativo ordine professionale, nel rispetto delle normative vigenti in materia*" con le parole "*siano in possesso dei requisiti specifici previsti dalla disciplina ordinamentale vigente in materia*". La proposta comporta l'adeguamento alla normativa statale sulla professione di farmacista esercitata nelle strutture *de quibus*. L'art. 2, che modifica il comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 24 del 2020, abrogando le lett. d), f) e g) e sopprimendo alla lett. e) le parole "*nonché controllare l'aderenza terapeutica*", mira, secondo la relazione illustrativa, a superare le previsioni che attribuivano al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie di quelle contemplate dalla disciplina statale. L'art. 3 dispone la sostituzione dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2020, che disciplinava i criteri di assunzione dei farmacisti presso le strutture ospedaliere, con un nuovo articolo rubricato "*Clausola di salvaguardia*" e costituito da un solo comma secondo cui "*Sono fatte salve le competenze attribuite al Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario regionale*".

Nella relazione illustrativa della proposta si fa riferimento all'impugnazione della legge da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, specificando che la novella intende soddisfare le censure governative, in modo da ottenere la rinuncia al ricorso. Tuttavia, la proposta di legge, recante anche una clausola di invarianza finanziaria, è stata ritirata dal proponente il 2 maggio 2022.

2. L'istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ad opera della Giunta, con oneri a carico del fondo sanitario regionale (norme della Regione Puglia)

2.1. La sentenza n. 17/2022

La sentenza n. 17 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. l'art. 27 della legge pugliese n. 35 del 2020 che prevedeva l'istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ponendo gli oneri a carico del fondo sanitario regionale. La norma, imponendo alla Giunta di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi, configurava un preciso obbligo giuridico; pertanto, essa avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione. Infatti, per tutelare gli equilibri di bilancio, tutte le disposizioni che comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica devono quantificarli e individuare la relativa copertura. Nella specie, la mancata quantificazione non consentiva di verificare la copertura degli oneri indicata dal legislatore pugliese a carico del fondo sanitario regionale.

2.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Nella legge regionale n. 32 del 2022 di stabilità per il 2023 figura una disposizione attuativa della norma dichiarata illegittima dalla sentenza n. 17 del 2022. L'art. 91 della citata legge, introdotto con emendamento aggiuntivo n. 15, rubricato "*Attuazione articolo 27 l.r. 35/2020*", recita: "*1. Ai fini dell'attuazione dell'art. 27 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2021 e Bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021) si provvede nell'ambito delle risorse del Fondo sanitario regionale indistinto, senza oneri a carico del bilancio autonomo regionale*". Nel fascicolo pubblicato sul sito istituzionale della Regione, l'emendamento introduttivo dell'art. 91 risulta accompagnato solo da un "*Referto tecnico*", redatto ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 28 del 2001 e del d.lgs. n. 118 del 2011, di natura schematica, articolato in due Sezioni. Nella Sezione I, relativa alla "*Copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 Cost., art. 38 d.lgs. 118/2011 e art. 34 l.r. 28/2001*", non vi sono indicazioni sulla tipologia di spesa (di natura corrente o in conto capitale), né sull'imputazione della stessa o sulla natura dell'autorizzazione, e tanto meno sulla copertura degli oneri. Non viene riportata alcuna indicazione neppure nella parte della Sezione I dedicata alla "*Clausola di neutralità finanziaria*", contenente un prospetto in cui si richiede di indicare se "*dalle disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale*" o se "*le disposizioni vengono attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente*" o se, invece "*non comportano oneri per il bilancio regionale*". Nella Sezione II, riguardante la "*Conformità alla normativa di rango superiore*", è presente un prospetto nel quale si legge quanto segue. "*Con riferimento al presente emendamento si ritiene che: (...) non sia conforme alla seguente fonte normativa di rango superiore: (...) Costituzione (...) per i seguenti profili: Non prevista dalla programmazione regionale ed inoltre la Corte Costituzionale con sentenza n. 17/2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della L.R. n.35/2020. La C.O. 118 della ASL BAT risulta essere operativa come articolazione della C.O. Bari*".

Con ricorso del 28 febbraio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato una diversa disposizione (art. 96) della legge regionale n. 32 del 2022.

3. La disciplina dei contratti pubblici (norme delle Province autonome di Trento e Bolzano)

3.1. La sentenza n. 23/2022

La sentenza n. 23 ha esaminato e accolto numerose questioni aventi ad oggetto norme delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di contratti pubblici. Preliminarmente la Corte ha rammentato che le disposizioni del codice dei contratti pubblici, attinenti alle materie trasversali della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, sono da ascrivere all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che limitano anche la competenza legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Nell'indicare materie trasversali, che incarnano istanze di disciplina uniforme a livello nazionale, l'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. contribuisce a selezionare, nell'ambito del codice dei contratti pubblici – corpo normativo dal contenuto riformatore di un rilevante settore della vita economico-sociale, in attuazione anche di obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea – le norme fondamentali che si impongono quali limiti alla competenza delle autonomie speciali. Tali norme sono individuate dalla giurisprudenza costituzionale in quelle che concernono, da un lato, la scelta del contraente (le procedure di affidamento) e, dall'altro, il perfezionamento del vincolo negoziale e la sua esecuzione. Conseguentemente, le autonomie speciali non possono dettare una disciplina difforme dalle disposizioni del codice sulle gare, poiché la concorrenza non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici; né possono incidere sulla disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti pubblici, a ciò ostando l'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire l'uniformità, nell'intero territorio nazionale, della regolamentazione di un rapporto in cui l'amministrazione si pone in posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce nell'esercizio non di poteri amministrativi bensì della propria autonomia negoziale. Pertanto, la concorrenza e l'ordinamento civile illuminano la natura di parametro interposto delle norme del codice relative alle procedure di aggiudicazione nonché alla conclusione ed esecuzione dei contratti pubblici, le quali riempiono di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa provinciale. I riferiti orientamenti non risultano scalfiti nel recente contesto di emergenza pandemica. Il legislatore provinciale non può comunque derogare all'uniforme disciplina dettata dalle norme di riforma economico-sociale poste dal codice dei contratti pubblici; non rileva in contrario la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19 poiché la precarietà del contesto di emergenza, lungi dall'ampliare le competenze provinciali, ha acuito, in una materia come quella dei contratti pubblici, le esigenze di uniformità della disciplina e di certezza del diritto.

Sulla base delle descritte premesse, la Corte ha sanzionato, innanzitutto, le seguenti numerose disposizioni delle leggi della Provincia autonoma di Trento nn. 2, 3 e 13 del 2020, per accertata violazione dei limiti statuari in relazione alle norme interposte costituite dalle pertinenti disposizioni del codice dei contratti pubblici.

L'art. 2, comma 1, della legge n. 2 del 2020 – nell'introdurre misure di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione temporalmente circoscritte alla durata delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale, per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – prevedeva l'affidamento dei lavori pubblici sopra soglia

mediante procedura negoziata. La procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando è una peculiare figura fortemente limitativa della concorrenza; il ricorso ad essa richiede rigorosi presupposti che devono inserirsi in una disciplina unitaria finalizzata ad assicurare un sistema di tutele uniforme sull'intero territorio italiano. La norma impugnata presentava un contenuto palesemente divergente rispetto a quanto stabilito a livello nazionale poiché, mentre la disciplina statale attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di avvalersi di tale procedura meno competitiva, la disciplina provinciale contemplava un automatismo, operando una cristallizzazione *ex ante* della valutazione che, viceversa, il codice dei contratti pubblici rimette alla discrezionalità dell'amministrazione, chiamata a compiere questa scelta nella misura strettamente necessaria e sulla base dell'accertamento in concreto delle ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili. Per analoghe ragioni, è stato ritenuto illegittimo l'art. 52, comma 2, della legge n. 3 del 2020, intervenuto a modificare la disposizione censurata ampliandone sia l'efficacia temporale, estesa a tutta la durata dello stato di emergenza, sia l'ambito oggettivo di applicazione, riferito anche agli affidamenti di incarichi tecnico-professionali di importo pari o superiore alla soglia europea nonché agli affidamenti di servizi e forniture di importo pari alla citata soglia.

L'art. 2, comma 3, lett. a), b) e c), della legge n. 2 del 2020 è stato giudicato illegittimo nella parte in cui prevedeva la valutazione dell'offerta tecnica in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare. In base al codice dei contratti pubblici, i criteri di aggiudicazione dell'offerta, da stabilirsi nei documenti di gara, devono essere pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto e l'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Diversamente dalla disciplina statale, la norma censurata non lasciava alcuna discrezionalità di apprezzamento all'amministrazione aggiudicatrice in ordine alla scelta se tradurre un elemento in dati quantitativi o tabellari. Inoltre, le lett. a) e b), facendo espresso riferimento alle micro, piccole o medie imprese subappaltatrici o fornitrici locali, introducevano un elemento discriminatorio su base territoriale, ontologicamente incompatibile con un giudizio di tipo qualitativo. La declaratoria di illegittimità ha investito anche i commi 4, lett. c), e 6 dell'art. 52 della legge n. 3 del 2020. La prima disposizione – pur introducendo un criterio composito, che ponderava la preferenza per chi si impegna a subappaltare a determinate imprese con la qualità organizzativa delle risorse impiegate – ha lasciato immutati i profili discriminatori e di indeterminatezza dell'art. 2, comma 3, della legge n. 2 del 2020, impedendo, di fatto, alla stazione appaltante di scegliere i criteri maggiormente in grado di valorizzare gli elementi delle singole offerte utili e vantaggiosi per la realizzazione dell'opera. Anche il comma 6, nell'autorizzare, per l'affidamento di servizi e forniture, le stazioni appaltanti a utilizzare tutti gli elementi di valutazione di cui al citato comma 3, continuava a imporre che essi si traducessero in criteri quantitativi o tabellari, così limitando a valle l'autonomia dell'amministrazione, e a conferire rilevanza a elementi discriminatori, avulsi da ogni possibile giudizio qualitativo sull'offerta. Per le stesse motivazioni è stato considerato illegittimo l'art. 1, comma 4, della legge provinciale n. 13 del 2020, che estendeva agli appalti di lavori la facoltà di scelta degli elementi indicati dall'art. 2, comma 3, della legge n. 2 del 2020.

Gli artt. 2, comma 4, della legge n. 2 del 2020 e 52, comma 7, della legge n. 3 del 2020 (che ha abrogato la precedente disposizione ma ne ha esattamente trasfuso il contenuto nel comma 6-*bis* del citato art. 2) prevedevano un identico e predefinito meccanismo di

valutazione per la componente del prezzo relativa al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ricorso a formule matematiche. In particolare, si fa riferimento a formule di tipo bilineare caratterizzate dal fatto che all'aumentare del ribasso il vantaggio nella valutazione dell'offerta cresce a un ritmo sempre più limitato. Per un verso, il pregio è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di ovviare all'inconveniente di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo; per un altro verso, il difetto è di limitare la concorrenza basata proprio sul prezzo. Il contrasto con il codice è derivato dall'automatica imposizione di un criterio predefinito di valutazione della componente del prezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La previsione censurata, infatti, impediva alla stazione appaltante, che ritenesse di dare maggior peso alla componente del prezzo, alla luce dell'oggetto e della natura del contratto, di poter scegliere una formula diversa e finiva per tradire l'autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice.

L'art. 2, comma 7, della legge n. 2 del 2020 prevedeva che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e tempestività, le amministrazioni aggiudicatrici potessero ricorrere motivatamente a criteri di valutazione di natura discrezionale e solo se necessario in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto. La disposizione – limitando l'utilizzo dei criteri di valutazione di natura discrezionale ai soli casi in cui fosse necessario ed escludendo quelli di semplice pertinenza, in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto – si poneva in contrasto con la normativa statale poiché comprimeva la possibilità delle stazioni appaltanti di valutare le offerte secondo i criteri e i metodi ritenuti più idonei, valorizzando elementi qualitativi.

Il successivo comma 8 dell'art. 2 della legge n. 2 del 2020 prevedeva la facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di operare esclusioni automatiche delle offerte anomale anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, la funzione del giudizio di anomalia dell'offerta è quella di garantire un equilibrio tra la convenienza per la pubblica amministrazione ad affidare l'appalto al prezzo più basso e l'esigenza di evitare un ribasso che si attesti al di là del ragionevole limite dettato dalle regole di mercato, con possibile pregiudizio della corretta esecuzione del contratto. Il codice stabilisce le modalità di valutazione della congruità delle offerte quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Salvo che in casi tassativamente individuati, il superamento della soglia di anomalia, come definita dal codice, non determina l'esclusione automatica delle offerte ma l'introduzione di un sub-procedimento di verifica delle ragioni che eventualmente depongono per la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta. Diversamente dalla disciplina statale, la normativa censurata, nel rinviare a un regolamento di attuazione, consentiva all'amministrazione di operare esclusioni automatiche e in tal modo violava un principio del codice dei contratti pubblici che fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse, affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti. La Corte, poi, ha ritenuto illegittimo l'art. 52, comma 8, della legge provinciale n. 3 del 2020 che, nel modificare l'art. 2, comma 8, della legge n. 2 del 2020, confermava il rinvio a forme di esclusione automatiche, in conflitto con il diritto europeo. L'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse potrebbe configurare una discriminazione indiretta, danneggiando gli operatori degli altri Stati membri che, essendo

dotati di strutture dei costi diverse, potendo beneficiare di economie di scala rilevanti o desiderando ridurre al minimo i propri margini di profitto al fine di inserirsi più efficacemente nel mercato, sarebbero in grado di presentare un'offerta competitiva e nel contempo seria e affidabile, della quale l'amministrazione aggiudicatrice non potrebbe tuttavia tenere conto.

L'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge n. 2 del 2020 prevedeva l'affidamento di lavori sotto soglia mediante procedura negoziata per fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia. La disposizione contemplava il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, in via di automatismo e non come mera facoltà, diversamente da quanto previsto dal codice. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 3, della legge n. 13 del 2020, nella parte in cui, modificando l'art. 3, comma 3, della legge n. 2 del 2020, attribuiva alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di valutare l'offerta tecnica, nell'ipotesi di affidamento di lavori sotto soglia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, secondo quanto previsto dal caducato art. 2, commi 3 e 5-bis, della medesima legge n. 2 del 2020.

L'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 2 del 2020 attribuiva alla partecipazione alle procedure di gara il valore di autodichiarazione sull'insussistenza di motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione e posticipava la relativa verifica a un momento successivo all'aggiudicazione ma antecedente alla stipula del contratto. Il codice individua le cause di esclusione dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione e indica le conseguenze della presentazione di false dichiarazioni e documentazioni. La disciplina statale richiede che siano dichiarate e talora documentate precise informazioni, che non è possibile desumere dalla mera presentazione della domanda di partecipazione, tanto più che un fatto concludente non consente di imputare alcuna responsabilità per un falso che non è stato neppure dichiarato. Il censurato comma 1, quindi, equiparando un comportamento concludente, quale la partecipazione alla procedura di aggiudicazione, a un'autodichiarazione sull'insussistenza dei motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione, introduceva una norma radicalmente difforme rispetto alle previsioni statali e alla sottesa esigenza di tutela della concorrenza. Anche il comma 2 – che posticipava, a un momento successivo all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, la verifica in merito all'assenza dei motivi di esclusione e al possesso dei requisiti di selezione – poneva una normativa difforme dal codice che stabilisce l'esclusione dalla partecipazione alla gara di coloro che non abbiano i requisiti previsti, onde evitare che operatori che ne siano privi prendano parte alla procedura, in violazione della *par condicio* e della trasparenza. Invero, spetta solo allo Stato bilanciare la tutela della concorrenza con la semplificazione delle procedure. La scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento tra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure: simile bilanciamento non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale. In ogni caso, mentre la disciplina statale contempla la possibilità di invertire l'esame delle offerte rispetto alla verifica dell'idoneità degli offerenti solo relativamente alle procedure aperte (alle quali di norma partecipano numerosi operatori), unicamente in termini di facoltà concessa alle stazioni appaltanti, previa indicazione nel

bando o nell'avviso di gara, la disposizione impugnata prevedeva tale inversione per qualunque procedura e in via di automatismo.

Infine, l'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge n. 2 del 2020 prevedeva, per l'affidamento di incarichi tecnici sotto soglia, specifiche percentuali quali riferimento per la valutazione di congruità del ribasso offerto. La disposizione, pur consentendo al responsabile del procedimento una facoltà di deroga, ma solo se necessario, di fatto irrigidiva *ex lege* il giudizio sulla congruità del ribasso, senza trovare riscontro nella legislazione statale in base alla quale spetta alla discrezionalità della stazione appaltante tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere vantaggioso dell'offerta, quanto giudicare la logicità, la ragionevolezza e l'adeguatezza di un ribasso eventualmente anomalo. La Corte ha altresì dichiarato illegittimo il successivo art. 6, comma 3, secondo periodo, che, per l'affidamento di incarichi tecnici sotto soglia, privilegiava il criterio del prezzo più basso, mentre consentiva di adottare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto o delle caratteristiche del contratto, oltre che in caso di progettazione architettonica. La disposizione si poneva in evidente contrasto con la normativa statale (che considera eccezionale e residuale il criterio del minor prezzo) e, in generale, con il *favor* che la disciplina statale e quella europea assicurano al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Lo stesso esito di illegittimità ha riguardato diverse questioni aventi ad oggetto disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020.

L'art. 13, comma 1, fissava una serie di criteri di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale. In disparte l'ambiguità della previsione che non chiariva se si trattasse di criteri premianti o di veri e propri criteri di aggiudicazione, alcuni di essi sono stati ritenuti discriminatori e inadeguati a consentire la valutazione della qualità dell'offerta. Detti criteri contrastavano con la disciplina statale che – pur facendo riferimento all'agevolazione della partecipazione di micro, piccole e medie imprese – impone il rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità. Per altri criteri, è stata rilevata una formulazione generica e inadeguata a orientare la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice, che è tenuta comunque ad avvalersi di parametri connotati da un minimo di oggettività e di attinenza alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto.

L'art. 14 consentiva di procedere all'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi connessi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti. La disposizione è risultata difforme dal codice di settore. Innanzitutto, ometteva di prevedere il rispetto dei principi di rotazione, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza; inoltre, introduceva una soglia diversa (da 40.000 a 150.000 euro invece che da 40.000 a 100.000 euro) per consentire gli affidamenti diretti; infine, prevedeva la consultazione di un numero di operatori inferiore a quello indicato a livello statale (tre anziché cinque).

L'art. 16 prevedeva, per gli appalti sotto soglia di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2 milioni di euro, l'invito mediante procedura negoziata rivolto ad almeno dodici operatori, ove esistenti. La Corte ha rilevato l'evidente difformità tra l'assetto delineato dalla norma provinciale e la disciplina statale che, per i contratti tra il milione di euro e la soglia di cui all'art. 35 del codice, impone l'utilizzo della procedura aperta.

L'art. 17, comma 1, prevedeva la sospensione dell'obbligo, per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e per qualunque importo, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria. La cauzione provvisoria è strettamente funzionale alla tutela della concorrenza e serve a garantire il rischio della mancata sottoscrizione del contratto a seguito dell'aggiudicazione, per fatti riconducibili all'affidatario o per l'adozione di informazione antimafia interdittiva, nonché il rischio della mancata costituzione da parte dell'aggiudicatario della garanzia definitiva. In altri termini, essa assicura la serietà e la correttezza delle offerte presentate, responsabilizzando i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese e al dovere di diligenza, allo scopo di prevenire l'inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive.

L'art. 17, comma 2, ammetteva la stipula del contratto anche prima della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia. La disposizione era in evidente contrasto con il codice per il quale l'aggiudicazione, che necessariamente precede la stipula del contratto, non può qualificarsi come accettazione dell'offerta e diventa efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. Il legislatore statale ha inteso evitare di aggiudicare la gara, in violazione del principio di *par condicio*, a un soggetto che non avrebbe dovuto neppure partecipare e ha voluto impedire la conclusione di un contratto prima della verifica dei requisiti di ammissione ed esclusione. Per converso, se si addivenisse alla conclusione del contratto, senza aver operato le dovute verifiche, e si attendessero i tempi della risoluzione dello stesso, il miglior offerente potrebbe non essere più interessato, o perché l'opera è stata oramai già iniziata o perché lo stesso ha eventualmente accettato una diversa commessa.

L'art. 18, comma 1, disciplinava, per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, l'esecuzione in via d'urgenza, che può aver luogo dopo l'aggiudicazione, ma prima della conclusione del contratto. L'istituto dell'esecuzione in via d'urgenza è ammesso dalla normativa statale in presenza di presupposti tassativi. Esso opera come una deroga eccezionale alla regola, espressione dei principi generali della materia contrattuale, secondo cui il contratto trova esecuzione dopo la sua conclusione e sempre che sia in grado di produrre i propri effetti. La disposizione provinciale, invece, pur facendo salvo quanto stabilito dalla normativa statale, di fatto introduceva un regime contrastante con una disciplina prettamente privatistica, là dove ammetteva l'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture. Solo il legislatore statale – chiamato a garantire l'uniformità della disciplina in materia contrattuale che invoca istanze di uguaglianza formale a livello territoriale – può consentire per legge, in deroga ai principi generali, l'esecuzione delle prestazioni prima della stessa conclusione del contratto, rientrando tale scelta nella sua competenza esclusiva.

I commi 2 e 3 dell'art. 18 prevedevano rispettivamente l'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del 60% del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati a essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima, nonché, a beneficio delle imprese fornitrici, il pagamento in acconto dell'80% del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate. L'esecuzione del contratto e la disciplina delle modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto attengono all'ordinamento civile e sono, pertanto, suscettibili di trovare la loro regolamentazione nell'uniforme disciplina statale, salvi gli spazi

lasciati all'autonomia privata. Premesso che la regola generale in materia di appalto è quella che vede sorgere il diritto dell'appaltatore al pagamento del corrispettivo con l'accettazione dell'opera da parte del committente, il principio di postnumerazione del corrispettivo viene temperato per gli appalti pubblici da una disciplina speciale che consente, oltre a un'anticipazione del corrispettivo, anche il pagamento di acconti in corso d'opera. Le disposizioni censurate non trovavano però alcuna corrispondenza nelle prescrizioni statali; inoltre, nel prevedere la possibile deroga anche al contenuto di contratti già conclusi, si ponevano in contrasto con l'art. 1372, primo comma, cod. civ., il quale sancisce che il contenuto del contratto ha forza di legge tra le parti. Tale principio non può essere derogato da disposizioni provinciali difformi, non competenti a regolare la materia dell'ordinamento civile, *a fortiori* tramite meccanismi con efficacia retroattiva.

L'art. 19 – pur facendo salvo l'art. 49 della legge provinciale n. 16 del 2015 che, con riferimento al valore dei contratti d'appalto di lavori, nonché di servizi e forniture a esecuzione istantanea, indica un importo di anticipazione pari al 20% – di fatto derogava, sia pure temporaneamente, a tale previsione, introducendo la possibilità per la stazione appaltante di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40%. La disposizione si poneva in contrasto con la disciplina statale secondo cui l'appaltatore ha diritto a ricevere un'anticipazione del prezzo, pari al 20% del valore del contratto, a condizione che sia effettivamente iniziata la prestazione ed entro quindici giorni dall'effettivo inizio. L'istituto dell'anticipazione del prezzo si colloca nell'ambito dell'esecuzione del contratto ed è assimilabile all'acconto sul prezzo, entrambi aspetti di competenza del solo legislatore statale. Infine, la disciplina censurata condizionava fortemente la concorrenza per mezzo di un privilegio doppiamente lesivo, prevedendo l'anticipazione del prezzo al 40% solo a livello provinciale ed estendendo il beneficio a coloro che avessero partecipato a procedure già bandite.

L'art. 22 prevedeva la prorogabilità della durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie. La norma è risultata difforme dalla disciplina statale che contempla la possibilità di una proroga “tecnica” al ricorrere di una duplice condizione: la previsione nel bando e nei documenti di gara di un'opzione di proroga e la limitazione della proroga al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione di altro contraente. Il legislatore provinciale ha così inciso su una materia di rilevanza centrale per la concorrenza, tenuto conto che l'eccezionalità dell'istituto della proroga tecnica non tollera, in alcun modo, deroghe.

Infine, l'art. 23 qualificava alcune disposizioni, contenute nella stessa legge e già dichiarate incostituzionali, quali norme speciali di contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica causata dal COVID-19 e ne regolava il relativo arco di vigenza (fino al 15 aprile 2022). La previsione è risultata affetta dai medesimi vizi di illegittimità accertati con riferimento ai singoli articoli che richiamava.

3.2. Il seguito negli ordinamenti provinciali

Le modifiche normative in materia di contratti pubblici adottate e/o in corso di adozione in entrambe le Province autonome non hanno interessato direttamente le norme dichiarate illegittime, con l'unica eccezione della legge della Provincia di Trento n. 10 del 2022.

Provincia autonoma di Trento

La Provincia autonoma di Trento ha provveduto a segnalare le dichiarazioni di illegittimità costituzionale nella banca dati delle leggi provinciali presente sul sito istituzionale. Si rammenta che molte delle norme giudicate illegittime erano state abrogate o modificate prima che intervenisse la sentenza n. 23, rimanendo in vigore per un periodo di tempo limitato⁴.

Nel 2023 la Provincia ha intrapreso un riordino della disciplina in materia di contratti pubblici, in attuazione della delega contenuta nell'art. 14 della legge provinciale n. 21 del 2021 rubricato "*Applicazione della normativa statale in materia di contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 105 dello Statuto speciale, e connesse modificazioni della legge provinciale 9 marzo 2016 n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016), della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici 1993) e della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 (legge sui contratti e beni provinciali 1990)*". Inoltre, ha approvato disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale al nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023).

In particolare, in data 12 aprile 2023, è stato emanato il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 8-84/Leg. (pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione n. 15 del 13 aprile 2023) denominato "*Regolamento concernente riordino e semplificazione dell'ordinamento provinciale in materia di contratti pubblici in attuazione dell'articolo 14 della legge provinciale 27 dicembre 2021, n. 21 e ulteriori modificazioni del decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg.*". Il regolamento dà attuazione alla delega recata dall'art. 14 della legge provinciale n. 21 del 2021 in base alla quale, individuati gli istituti regolati da norme provinciali cui applicare, ai sensi dell'art. 105 dello statuto speciale, la disciplina statale, doveva essere disposta la connessa abrogazione delle norme non più operanti.

Successivamente, il predetto regolamento è stato modificato dal decreto presidenziale del 12 giugno 2023 n. 12-88/Leg. (pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione n. 24 del 15 giugno 2023), denominato "*Modificazioni del decreto del Presidente della Provincia 12 aprile 2023, n. 8-84-Leg. (...) e del decreto del Presidente della Provincia 12 aprile 2023, n. 9-85/Leg.*".

⁴ Si tratta delle disposizioni di seguito indicate: artt. 2, comma 1, della legge provinciale n. 2 del 2020 (sostituito dall'art. 52, comma 2, della legge provinciale n. 3 del 2020 e poi modificato dall'art. 1 della legge provinciale n. 13 del 2020), vigente dal 24 marzo al 6 agosto 2020; 2, comma 3, lett. a), b) e c), della legge provinciale n. 2 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 6 del 2021), vigente dal 24 marzo 2020 al 7 maggio 2021; 2, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 3 del 2020), vigente dal 24 marzo al 13 maggio 2020; 2, comma 7, della legge provinciale n. 2 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 3 del 2020), vigente dal 24 marzo al 13 maggio 2020; 2, comma 8, della legge provinciale n. 2 del 2020 (modificato dalla legge provinciale n. 3 del 2020 e poi abrogato dalla legge provinciale n. 8 del 2020), vigente dal 24 marzo al 13 maggio 2020; 3, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 6 del 2020), vigente dal 24 marzo al 6 agosto 2020; 4, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 2 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 6 del 2020), vigente dal 24 marzo al 6 agosto 2020; 52, commi 4, lett. c), e 6, della legge provinciale n. 3 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 6 del 2021), vigente dal 14 maggio 2020 al 7 maggio 2021; 52, comma 7, della legge provinciale n. 3 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 6 del 2021), vigente dal 14 maggio 2020 al 7 maggio 2021; 52, comma 8, della legge provinciale n. 3 del 2020 (abrogato dalla legge provinciale n. 8 del 2020), vigente dal 14 maggio al 27 agosto 2020.

La legge provinciale n. 9 del 2023 (*“Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2023-2025”*), pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione n. 31 dell’8 agosto 2023, alla Sezione V (artt. da 36 a 39), contiene modifiche legislative necessarie per l’adeguamento dell’ordinamento provinciale al nuovo codice dei contratti pubblici.

In data 16 agosto 2023 è stato emanato il decreto del Presidente della Provincia n. 19-95/Leg. (pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione n. 33 del 17 agosto 2023) denominato *“Modificazioni del decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg. (...) e del decreto del Presidente della Provincia 28 febbraio 2017, n. 7-70/Leg. (...) e di altre disposizioni regolamentari connesse”*. Come emerge dalla delibera della Giunta del 4 agosto 2023 che ha approvato il regolamento, si tratta di un ulteriore provvedimento adottato per l’adeguamento al nuovo codice dei contratti pubblici.

Tanto premesso, l’unica modifica normativa espressamente riconducibile alla pronuncia della Corte è recata dall’art. 32 della legge provinciale n. 10 del 2022 (rubricato *“Modificazione dell’articolo 17 della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2)* ove si dispone che *“In adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale n. 23 del 2022, l’ultimo periodo del comma 2 dell’articolo 17 della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 è sostituito dal seguente: In questi casi, in alternativa, le amministrazioni aggiudicatrici possono valutare anche il prezzo utilizzando, tra le altre, formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all’aumentare dei ribassi”*.

A livello amministrativo, l’Agenzia Provinciale per gli appalti e contratti ha pubblicato sul sito istituzionale due comunicazioni destinate agli operatori del settore in ordine alle conseguenze della sentenza, al fine di orientarli sulle iniziative da assumere per garantire l’osservanza della pronuncia.

Con la nota prot. PAT/RFS506-16/02/2022-0119123 pubblicata sul sito istituzionale, l’Agenzia ha divulgato un’informativa riferita alle implicazioni della sentenza. In particolare, la nota intende fornire agli operatori del settore un ausilio, a seguito di un confronto con le strutture provinciali competenti e in attesa di un intervento del legislatore provinciale. Dopo aver illustrato gli effetti scaturenti da una pronuncia di illegittimità costituzionale, la nota riporta indicazioni per gli operatori in ordine alle procedure bandite in vigore delle norme dichiarate illegittime. Con riguardo all’art. 2 della legge provinciale n. 2 del 2020, si invitano le amministrazioni aggiudicatrici a prestare attenzione alle procedure bandite applicando i commi 1, 3, 4, 5-bis, 6-bis, 7 e 8, *“in quanto da considerarsi costituzionalmente illegittimi”*. Inoltre, si segnala che l’art. 2, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 2020 presenta il medesimo tenore letterale dell’art. 17, comma 2, della legge provinciale n. 2 del 2016; pertanto, si invitano gli operatori, in attesa dell’intervento legislativo, *“a non dare diretta ed espressa applicazione”* al citato art. 17, comma 2. Con riguardo all’art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 le amministrazioni aggiudicatrici sono esortate a prestare attenzione alle procedure bandite applicando i commi 3 e 4, *“in quanto da considerarsi costituzionalmente illegittimi”*. Prima di affrontare il problema relativo alle procedure bandite ai sensi dei commi 1 e 2, concernenti l’affidamento di lavori sotto soglia mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, la nota analizza il quadro normativo e le interazioni tra discipline nazionali e provinciali. L’art. 1, comma 2-bis, della legge provinciale n. 2 del 2016 prevede che, ai sensi dell’art. 105 dello statuto speciale, per quanto non

diversamente disposto dall'ordinamento provinciale in tema di contratti pubblici, si applicano il d.lgs. n. 50 del 2016 e le altre leggi statali in materia; inoltre, *“quando le disposizioni statali richiamano l'applicazione di altre disposizioni statali in materia di contratti pubblici, i rinvii si intendono effettuati all'ordinamento provinciale in materia di contratti pubblici, in quanto compatibili”*. Si fa presente che l'art. 1, comma 2, lett. b), del d.l. n. 76 del 2020 presenta un contenuto sostanzialmente simile ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 (dichiarati illegittimi), poiché, per far fronte all'emergenza pandemica, ha introdotto ulteriori ipotesi di ricorso alla procedura negoziata senza bando *ex art. 63* del codice dei contratti pubblici, per affidamenti con determinati requisiti dimensionali e comunque inferiori alle soglie comunitarie. Pertanto, al fine di ottemperare alle indicazioni della Corte, le stazioni appaltanti della Provincia, ai sensi dell'art. 105 dello statuto, possono ricorrere alla procedura negoziata senza bando prevista dal d.l. n. 76 del 2020, tenendo presente che il richiamo operato dall'art. 1, comma 2, lett. b), all'art. 63 del codice deve essere inteso quale espresso riferimento all'art. 33 della legge provinciale n. 26 del 1993 e al relativo regolamento di attuazione che disciplina la procedura negoziata senza bando nell'ordinamento provinciale. Le procedure già bandite in base ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020, i cui rapporti ancora non possono ritenersi esauriti, rimangono valide, vista la sostanziale identità tra la disciplina contenuta nei commi dichiarati illegittimi e quella di cui all'art. 1, comma 2, lett. b), del d.l. n. 76 del 2020.

Successivamente, con la nota prot. PAT/RFS506-18/08/2022-0574150, pubblicata sul sito istituzionale, l'Agenzia dà atto della già descritta modifica apportata dall'art. 32 della legge provinciale n. 10 del 2022 al comma 2 dell'art. 17 della legge n. 2 del 2016, al dichiarato scopo di adeguamento alla sentenza n. 23 del 2022.

Infine, risulta pubblicato sul sito istituzionale della Provincia, a cura del servizio legislativo del Consiglio provinciale, un *“Vademecum delle leggi e dei regolamenti provinciali”* aggiornato al 13 gennaio 2023 nel quale si specifica che la legge provinciale n. 2 del 2020 contiene *“disposizioni modificative o transitorie connesse a COVID-2019 in materia di contratti”*.

Provincia autonoma di Bolzano

La Provincia autonoma di Bolzano ha provveduto a segnalare le dichiarazioni di illegittimità costituzionale nella banca dati delle leggi provinciali presente sul sito istituzionale. Anche per la Provincia di Bolzano si segnala che talune delle norme dichiarate illegittime erano state abrogate o modificate, prima che intervenisse la sentenza n. 23, rimanendo in vigore per un periodo di tempo limitato⁵.

In data 16 giugno 2023 è stata promulgata la legge provinciale n. 11 del 2023 recante *“Modifica della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, Disposizioni sugli appalti pubblici”*. La legge dà attuazione all'art. 2 della legge n. 78 del 2022 in base al quale le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, nel rispetto delle disposizioni contenute nei rispettivi statuti e nelle relative norme di attuazione, adeguano la propria legislazione ai principi del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023).

⁵ Si tratta delle disposizioni della legge provinciale n. 3 del 2020 di seguito indicate, vigenti dal 16 marzo 2020 al 15 gennaio 2021 e poi abrogate dall'art. 16 della legge provinciale n. 1 del 2021: artt. 13, comma 1, 17, commi 1 e 2, e 22.

Sul sito istituzionale, nella sezione “Amministrazione Provincia di Bolzano”, sono stati pubblicati alcuni comunicati e tabelle di ricognizione normativa, per informare gli operatori del settore delle conseguenze della pronuncia della Corte e per orientarli sulle iniziative da adottare ai fini della sua necessaria osservanza.

In particolare, il 31 gennaio 2022 è stato diramato un comunicato nel quale si segnala la pronuncia e si evidenzia che le opportune modifiche alla modulistica relativa agli appalti sono in corso di perfezionamento.

Il 1° febbraio 2022 è stata pubblicata una segnalazione sull’aggiornamento dei capitoli speciali di appalto in cui si sottolinea che, in relazione alla dichiarata illegittimità costituzionale dell’art. 18 della legge provinciale n. 3 del 2020, i capitoli vengono modificati nelle parti relative all’anticipazione del prezzo, mentre, rispetto alla dichiarata illegittimità del successivo art. 19, le modifiche riguardano le parti relative all’esecuzione del contratto e ai pagamenti.

Nella stessa data è stata segnalata la modifica, a seguito della sentenza, della tabella riepilogativa sulle procedure di scelta del contraente, ai sensi della legge provinciale n. 16 del 2015. La nuova tabella, in vigore dalla data di pubblicazione della sentenza, inserita nella sezione relativa agli appalti del sito istituzionale della Provincia tra i documenti informativi della fase di preparazione della gara, reca la denominazione “*Tabella esemplificativa: Metodo di scelta del contraente ai sensi della L.P. n. 16/2015, del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., della legge n. 120/2020 e ss.mm.ii., del d.P.R. n. 2017/10, della L.P. n. 17/1993 e ss.mm.ii., dei Regolamenti (UE) nn. 2364, 2365, 2366, 2367/2017 della Commissione ECC*”. Dal raffronto con la tabella in vigore fino al 27 gennaio 2022 è emerso che dalla denominazione è stato eliminato il riferimento alla legge provinciale n. 3 del 2020. Inoltre, i criteri di aggiudicazione previsti da quest’ultima risultano sostituiti con quelli di cui all’art. 1, comma 2, lett. b), della legge statale n. 120 del 2020.

A seguito del deposito della sentenza, è stata pubblicata anche una tabella di ricognizione normativa sull’applicazione della citata legge n. 120 del 2020, recante la denominazione “*Legge di conversione n. 120/2020 (come modificata dall’art. 51 del d.l. 77/2021, convertito con modificazioni dalla relativa legge di conversione n. 108/2021, e dalla legge 233/2021) nonché alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 23/2022*”.

Successivamente, il 22 settembre 2022 è stata pubblicata un’ulteriore versione della tabella, aggiornata alle modifiche introdotte dalla legge n. 79 del 2022. In essa sono riportati i singoli articoli della legge n. 120 del 2020, come modificati dalle successive leggi nn. 108 del 2021, 233 del 2021 e 79 del 2022, specificando quali commi trovano applicazione nella Provincia autonoma.

Infine, si segnala che due consiglieri provinciali hanno presentato in data 3 maggio 2022 un’interrogazione sulla limitazione dell’autonomia della Provincia, nella quale hanno chiesto di sapere quali competenze erano state interessate nelle ultime 5 consiliature. Nella risposta il Presidente della Provincia ha evidenziato che le “*competenze a carattere trasversale costituiscono un ulteriore limite entro il quale deve svolgersi l’attività legislativa della Provincia*”; quindi, ha elencato le competenze limitate a partire dal 2001, tra le quali quella relativa a “*lavori pubblici d’interesse provinciale*”, precisando che “*la Corte costituzionale ha stabilito che le disposizioni di legge sugli appalti pubblici riguardanti la concorrenza e l’ordinamento civile sono norme fondamentali di riforma economico-sociale della*

Repubblica, che dunque limitano anche la competenza primaria delle Province in materia di appalti (sentenza della Corte costituzionale n. 23/2022)”.

4. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)

4.1. La sentenza n. 24/2022

La sentenza n. 24 ha scrutinato numerose norme della legge sarda n. 1 del 2021, recante, tra l'altro, "*Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio*".

Preliminarmente, la Corte ha rammentato che lo statuto di autonomia assegna alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia "edilizia ed urbanistica". Tra i limiti generali che tale potestà incontra si annovera il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella specifica materia, alle quali devono essere innanzitutto ricondotte le previsioni del d.P.R. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia). Inoltre, la Regione incontra anche il significativo limite della tutela ambientale, garantita dalla normativa statale e realizzata con la redazione dei piani paesaggistici. Nell'occasione, la Corte ha richiamato il complesso, e tuttora incompiuto, percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale. Dopo l'approvazione nel 2006 del piano paesaggistico relativo alle zone costiere, il Presidente della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali, con il protocollo d'intesa del 19 febbraio 2007, si sono impegnati, per un verso, a completare la pianificazione paesaggistica nel rispetto delle disposizioni del codice di settore e della legge n. 14 del 2006 entro un anno dalla stipula e, per l'altro, a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica. Nell'alveo del protocollo, provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti, si pongono i disciplinari attuativi siglati dalla Regione e dal Ministero il 1° marzo 2013 e il 18 aprile 2018, che hanno dato impulso a una serrata interlocuzione. Tali documenti, nel richiamare *ex professo* l'originario protocollo d'intesa e nel tracciare il percorso di una pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale, si prefiggono di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del PPR dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale.

Di seguito sono illustrate le questioni che hanno fatto registrare un esito di accoglimento, per accertata violazione dei limiti statutari e, in diversi casi, anche degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

L'art. 2 consentiva, previa richiesta entro il 31 dicembre 2023, il completamento degli edifici all'interno delle zone agricole, anche quando il titolo edilizio fosse decaduto e non più rinnovabile, a seguito dell'entrata in vigore di disposizioni urbanistiche contrastanti. La norma derogava al d.P.R. n. 380 del 2001 che – nel prevedere la decadenza dal titolo abilitativo edilizio nei casi in cui i lavori non siano iniziati o ultimati entro i termini stabiliti nel titolo stesso o qualora entrino in vigore, prima dell'inizio dei lavori, previsioni urbanistiche o edilizie contrastanti – pone una norma di grande riforma economico-sociale e detta standard uniformi fondamentali ai fini di un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra Regioni con riguardo all'aspetto prioritario della durata e dell'efficacia dei titoli edilizi.

L'art. 11, comma 1, lett. a), consentiva di includere nel computo del volume urbanistico utile ai fini del godimento della misura premiale dell'incremento volumetrico anche i volumi oggetto di condono edilizio. La legge n. 70 del 2011 ha affidato alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree degradate, anche mediante interventi di demolizione e ricostruzione, con il riconoscimento di un volume aggiuntivo quale misura premiale. Tuttavia, tali interventi non possono riferirsi a edifici abusivi, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Il divieto di concedere volumetrie premiali per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso, ha carattere generale. Esso, inoltre, configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincolante per la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale.

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

L'art. 19 introduceva la disciplina delle tolleranze edilizie, in contrasto con il d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto qualificava come tolleranza lo scostamento delle misure effettive rispetto a quelle progettuali sancite dal titolo abilitativo (riferite all'altezza, ai distacchi, alle cubature e alla superficie coperta di una costruzione) contenuto nel limite del 5%, laddove il legislatore statale fissa il limite del 2%. Inoltre, recava una disciplina generale delle tolleranze edilizie destinata ad applicarsi anche agli immobili vincolati, laddove, per essi, la disciplina statale stabilisce limiti più rigorosi, considerando in ogni caso rilevanti le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità. Le prescrizioni statali sulle tolleranze costruttive definiscono il profilo di capitale importanza delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale e che investe norme fondamentali di riforma economico-sociale.

L'art. 21 disponeva che, fatti salvi gli effetti penali, il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità si potevano ottenere se gli interventi fossero risultati conformi alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda. La norma derogava al principio della doppia conformità posto dal d.P.R. n. 380 del 2001 che, ai fini della concessione della sanatoria, richiede la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al

momento della realizzazione, sia a quella vigente al momento di presentazione della domanda e costituisce norma fondamentale di grande riforma economico-sociale.

L'art. 30, comma 2, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui stabiliva la prevalenza delle prescrizioni della legge regionale n. 1 del 2021, dichiarate cogenti e di immediata applicazione, su quelle del piano paesaggistico regionale. Sancendo con valenza generale e assoluta tale prevalenza, la norma riconosceva alle previsioni della legge regionale la facoltà di derogare al piano paesaggistico, senza limiti di sorta, investendo il nucleo essenziale della tutela del paesaggio e apprestando una regolamentazione lesiva del valore primario tutelato dall'art. 9 Cost.

L'art. 3 è risultato illegittimo nella parte in cui introduceva l'art. 26-ter, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015 che prevedeva l'edificazione in area agricola delle Scuderie della Sartiglia di Oristano, in deroga alle previsioni della pianificazione paesaggistica sui nuclei e sulle case sparsi nell'agro. La norma si discostava sotto molteplici profili dalle prescrizioni del piano paesaggistico recepite nelle norme tecniche di attuazione, con particolare riguardo alla dimensione minima del lotto agricolo ai fini dell'edificazione e alla mancanza di una necessaria connessione tra l'edificazione della struttura e la conduzione agricola del fondo sul quale doveva sorgere. Inoltre, allo scopo di superare la cogenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e l'obbligo dei Comuni di recepirle negli strumenti urbanistici, essa prevedeva la realizzazione delle nuove strutture secondo un'apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico comunale.

La declaratoria di illegittimità ha riguardato altresì l'art. 5, comma 1, lett. b) e i), quanto alla lett. b), nella parte in cui consentiva nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-recettive, sanitarie e socio-sanitarie, anche mediante realizzazione di corpi di fabbrica separati, nelle zone urbanistiche B, C, F e G della fascia costiera, e, quanto alla lett. i), nella parte in cui, introducendo il comma 7-*quater* dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015, consentiva i medesimi interventi, nella zona urbanistica E della fascia costiera. Permettendo la realizzazione di corpi di fabbrica separati nella fascia costiera, le disposizioni violavano le prescrizioni del piano paesaggistico che vieta interventi di trasformazione delle aree inedificate, salve le eccezioni tassativamente elencate e recepite nelle norme tecniche di attuazione.

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

L'art. 13 consentiva il trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del piano stralcio per l'assetto idrogeologico. Allo scopo di conseguire la riqualificazione dei contesti contraddistinti da un elevato o molto elevato rischio idrogeologico e di mettere in sicurezza il territorio, la norma promuoveva interventi di trasferimento, in zone situate al di fuori delle aree di rischio, non solo di edifici esistenti legittimamente realizzati in ambiti poi risultati di elevato rischio idrogeologico ma, soprattutto, di edifici non ancora realizzati in ambiti a rischio idrogeologico. Essa conteneva una deroga formulata in termini indiscriminati, idonei a comprendere anche prescrizioni poste a salvaguardia del paesaggio, come quelle contenute nelle norme di attuazione del piano di assetto idrogeologico che riguardano aspetti disciplinati dal piano paesaggistico e correlati a profili di tutela del paesaggio.

L'art. 14, comma 1, lett. d), estendeva il termine di applicazione della disciplina straordinaria sul rinnovo del patrimonio edilizio mediante interventi di integrale demolizione e successiva ricostruzione degli edifici. La legge regionale persegue finalità di riqualificazione e di rigenerazione urbana, che ispirano anche le modificazioni alla disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione. In contrasto con le predette finalità, la norma, nell'estendere l'efficacia di una disciplina concepita come temporanea ed eccezionale, includeva nel suo ambito applicativo anche immobili appena edificati, in palese assenza di alcuna necessità di procedere a riqualificazione e rigenerazione urbana degli stessi.

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

La pronuncia ha poi sanzionato l'art. 15, comma 1, lett. c), nella parte in cui abrogava l'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge regionale n. 8 del 2015, introducendo il seguente periodo: "Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa". La disposizione estendeva l'ambito di applicazione dei programmi integrati per il riordino urbano con interventi di riqualificazione, sostituzione edilizia e modifiche di destinazione d'uso, a tutte le zone urbanistiche omogenee, includendovi quelle dapprima escluse in quanto di particolare valenza culturale e paesaggistica ambientale, quali i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia. La norma, rimuovendo tali ipotesi di esclusione, riduceva la tutela riservata ai beni che, nello stesso piano paesaggistico e nella legislazione regionale che ne ha completato e arricchito le indicazioni, sono assoggettati ad autonoma e peculiare disciplina.

L'art. 16, comma 1, lett. a), ampliava gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale. La disposizione si discostava dalle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico in base alle quali, nella predetta fase, possono essere realizzati gli interventi con convenzione efficace alla data di pubblicazione della delibera della Giunta n. 33/1 del 10 agosto 2004: a tale data devono risultare legittimamente avviate le opere di urbanizzazione e deve essersi determinato un mutamento consistente e irreversibile dello stato dei luoghi. La norma, con riferimento a una fattispecie sovrapponibile a quella regolata dal piano paesaggistico regionale, considerava

sufficiente che le opere di urbanizzazione fossero state avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico, e, quindi, in un momento successivo rispetto al termine individuato dalla citata norma tecnica. Pertanto, la disposizione ampliava, nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, le possibilità di edificazione rispetto alle previsioni del piano paesaggistico.

Gli artt. 23 e 24 prevedevano la possibilità di realizzare aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan nonché campeggi anche nella fascia costiera. Le disposizioni contrastavano con il divieto tassativo posto dalle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale di realizzazione di nuovi campeggi e strutture recettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper nella fascia costiera. In particolare, anche se l'art. 24 precisava che i campeggi dovevano essere realizzati oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia, ciò non valeva a evitare il contrasto con la normativa paesaggistica, in quanto la fascia costiera considerata nel PPR come un bene paesaggistico d'insieme e una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata, è individuata in termini più ampi.

L'art. 25, comma 1, primo periodo, depotenziava il limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F, determinato in conformità alle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale. La disposizione si raccordava al decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, contenente la disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei Comuni sardi, e si qualificava come norma di interpretazione autentica dell'art. 4 del citato decreto, relativo ai limiti di densità edilizia per le diverse zone. Tuttavia, la disposizione, dietro la parvenza dell'interpretazione autentica del decreto assessoriale (che non limitava l'applicazione dei parametri massimi ai soli Comuni che non avessero raggiunto l'originaria potenzialità volumetrica, prevedendone l'operatività in termini generali), depotenziava il limite riguardante le volumetrie dei suddetti insediamenti turistici.

L'art. 26 consentiva, ove non fosse stato possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica, di localizzare nuovi insediamenti turistici nelle vicinanze di un fattore di attrazione motivatamente individuato, a prescindere dalla contiguità a insediamenti urbani. La disposizione derogava alle prescrizioni del piano paesaggistico, relative a un aspetto qualificante della tutela paesaggistica, in base alle quali le localizzazioni turistiche devono essere individuate in prossimità degli insediamenti urbani e in connessione con l'assetto insediativo esistente. Inoltre, in considerazione dell'ampiezza della deroga, subordinata alla sola condizione, rimessa alla valutazione dei Comuni, che non fosse possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica, la norma sovvertiva anche la preminenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

L'art. 27 permetteva l'adozione e l'approvazione di piani attuativi in deroga all'obbligatoria disciplina di tutela definita dal piano paesaggistico regionale. In particolare, la norma stabiliva che, negli ambiti di paesaggio costiero, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, si potessero adottare e approvare piani attuativi previsti nello strumento urbanistico ricadenti nelle zone omogenee non contemplate a tal fine dalle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico. Inoltre, nella zona omogenea C, essa consentiva di effettuare interventi edilizi al ricorrere del requisito meno rigoroso dell'interclusione nei confini amministrativi comunali, anziché, come previsto dalle norme tecniche, al ricorrere dell'interclusione con elementi geografici infrastrutturali ed insediativi

che delimitino univocamente tutti i confini. In tal modo, la disposizione non solo derogava *in peius* alle prescrizioni di tutela del piano paesaggistico, ma, consentendo di edificare con piani attuativi anche in ambiti oggetto di tutela paesaggistica, senza alcun vincolo di copianificazione, si poneva al di fuori dell'imprescindibile percorso condiviso di adeguamento e revisione del piano.

4.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

L'assessorato regionale agli enti locali, finanze e urbanistica, nel prendere atto della pronuncia, ha pubblicato sul BURAS, in data 15 giugno 2022, un "testo storico e coordinato" della legge regionale n. 23 del 1985 (una delle leggi modificate dalla censurata legge n. 1 del 2021), avente ad oggetto le "norme regionali di controllo dell'attività urbanistico edilizia", nel quale sono evidenziate alcune delle disposizioni dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 24. In particolare, sono stati segnalati i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 7-bis che, rispettivamente, estendevano il regime delle tolleranze edilizie al 5% ai fabbricati realizzati con licenza di costruzione anteriore all'entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2019 e giustificavano le parziali difformità con il principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, ammettendole se intervenute durante l'esecuzione di lavori seguiti da certificazione di conformità edilizia e di agibilità. Quanto al comma 1-bis dell'art. 16, esso, facendo salvi gli effetti penali dell'illecito, condizionava l'ottenimento del permesso di costruire e l'autorizzazione all'accertamento di conformità alla corrispondenza alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, venendo meno al principio della doppia conformità.

Ciò premesso, il legislatore sardo ha inserito in due distinti disegni di legge disposizioni intese ad adeguare la disciplina della materia alle indicazioni della sentenza n. 24 del 2022.

In particolare, il 27 giugno 2022, alcuni consiglieri regionali di maggioranza hanno presentato al Consiglio la proposta di legge n. 340, recante "*Strumenti di attuazione ed incentivazione delle previsioni urbanistiche ed edilizie coerenti con la pianificazione paesaggistica regionale*", introduttiva di fattispecie dirette a incentivare l'aumento di volumetrie e a ridurre i costi di costruzione, in modo da sollecitare il tessuto economico nei vari contesti urbani. Allo stato, non risulta ancora iniziato l'*iter* di approvazione del disegno di legge, assegnato alla IV Commissione consiliare permanente. Il testo specifica che i Comuni restano i principali interlocutori per l'attuazione di politiche edilizie, nelle more del perfezionamento della copianificazione con lo Stato. Infatti, il piano paesaggistico regionale (PPR), in vigore dal 2007, richiede urgenti interventi di modifica volti a consentire al medesimo strumento di interpretare e fare propri i caratteri peculiari delle comunità locali, in modo da ricondurlo a un unico impianto normativo.

L'art. 1 del disegno di legge introduce "Principi e finalità" diretti a migliorare la qualità urbanistica, del paesaggio e degli ambiti urbani e a promuovere, incentivare e favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica ed architettonica del tessuto edificato della Regione. Specifica poi che tutti gli interventi ivi disciplinati concorrono a perseguire la piena attuazione degli indirizzi e delle prescrizioni contenute nel PPR, contenendo il consumo del suolo, favorendo la rigenerazione dei territori urbanizzati con particolare riferimento all'efficienza energetica, tutelando il territorio periurbano e valorizzando i contesti storici e culturali, attraverso la promozione delle condizioni di attrattività del sistema regionale. Gli

artt. 2 e 3 prevedono, dettagliandoli, il premio volumetrico (bassa premialità) e la riduzione dei costi di produzione (consistente premialità economico-fiscale): entrambi gli incentivi sono posti alla base delle strategie di riuso e rigenerazione urbana, indispensabili ai fini della riprogettazione e gestione delle criticità dei diversi contesti urbani consolidati. L'art. 4 prevede interventi di trasferimento volumetrico e di cambi di destinazione d'uso, finalizzati alla trasformazione di volumi residenziali in spazi destinati all'accoglienza e alla ricettività. Il testo istituisce anche la "compensazione traslativa" che mira a dislocare la capacità edificatoria, inibita da vincoli di natura non urbanistica (ad esempio, idrogeologici, culturali, di protezione civile), in altri ambiti permutabili con aree pubbliche non utilizzate. L'art. 5 introduce, per conferire maggiore efficacia alla proposta, in aggiunta all'istituto dell'Accordo di programma, gli Accordi integrativi con i privati, in sede di adeguamento o variante dei piani di utilizzazione comunale (PUC). Gli artt. 6 e 7 dispongono, rispettivamente, un sistema di deroghe al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e un'integrazione alla legge regionale n. 45 del 1989, onde consentire, in sede di adeguamento del PUC, che i centri storici divengano luoghi di esercizio di attività commerciali e artigianali e non icone di una normativa vincolistica permanente. L'art. 8 dispone la nomina della Commissione regionale per la modifica e integrazione del PPR, incaricata di avviare la copianificazione con il Ministero competente e aggiornare il documento di pianificazione regionale. L'art. 9 fissa il principio di conclusione delle istanze giuridicamente perfezionate e presentate entro il 2020, per le quali risulta obbligatoria l'assunzione del provvedimento finale entro 90 giorni dall'approvazione del correlato atto ricognitivo della Giunta comunale. Infine, l'art. 11 introduce ulteriori strumenti in capo alla Giunta regionale, con il compito di assumere iniziative di indirizzo e coordinamento delle attività di pianificazione.

Successivamente, il 22 dicembre 2022, la Giunta ha trasmesso al Consiglio regionale il disegno di legge n. 373/A, collegato alla finanziaria 2023, recante "*Disposizioni di carattere istituzionale e ordinamentale su varie materie*". Il disegno di legge, iscritto all'ordine del giorno del Consiglio del 21 giugno 2023 e in corso di approvazione, contiene un Capo VII.3 recante "*Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio, urbanistica e trasporti e demanio marittimo*".

All'interno del predetto capo, l'art. 21.11, rubricato "*Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti*", al comma 1, enuncia una definizione tecnica dei sottotetti. Il comma 2 stabilisce che in determinate zone urbanistiche "*sono consentiti gli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo*", specificando che "*Il riuso dei sottotetti, con conseguente ottenimento dell'agibilità, è consentito purché siano rispettate tutte le prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di agibilità previste dai regolamenti vigenti*". Il comma 6 stabilisce che, "*al fine di ridurre il consumo di suolo e consentire il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie e delle altezze medie ponderali riguardanti le condizioni di agibilità previste dai regolamenti vigenti, sugli edifici ad uso residenziale con copertura a falde sono consentite modifiche esterne alle unità immobiliari esistenti, strettamente limitate al raggiungimento dei requisiti minimi di agibilità*". Il comma 7 prevede che nelle zone urbanistiche dotate di piano particolareggiato adeguato al PPR "*sono consentiti gli interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo*"; inoltre, stabilisce che il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti è consentito "*purché siano rispettate tutte le prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di agibilità previste dai*

regolamenti vigenti". Il comma 8 specifica che, ai fini del recupero con incremento volumetrico dei sottotetti, sono consentite modifiche interne consistenti nello spostamento di solai intermedi, modifiche esterne "consistenti nella variazione delle altezze di colmo e di gronda, delle linee di pendenza delle falde", nonché "quelle per l'apertura di finestre e lucernari, necessarie ad assicurare l'osservanza dei requisiti di aeroilluminazione dei nuovi vani". L'art. 21.12, rubricato "Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra", al comma 1, definisce i seminterrati, i piani pilotis e il piano terra. Il comma 2 specifica che "negli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici". Il comma 4 dispone che "il recupero dei seminterrati è consentito ad uso residenziale, direzionale e commerciale, ed a condizione che abbiano, alla data di entrata in vigore della presente legge, un'altezza minima non inferiore a metri 2,40, previo ottenimento di idoneo titolo abitativo e nel rispetto delle seguenti condizioni: a) le aperture per la ventilazione naturale non siano inferiori a 1/8 della superficie utile oppure si preveda la realizzazione di un impianto di ventilazione meccanica per un ricambio d'aria almeno pari a quello richiesto per la ventilazione naturale; b) vi siano adeguati livelli di illuminazione". Il comma 5 consente il recupero dei porticati e dei locali a piano terra o piano rialzato, se finalizzato ad "uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale" e a condizione che si rispetti "un'altezza minima interna di 2,40 metri". L'art. 21.13, denominato "Interventi di riuso degli spazi di grande altezza", elenca una serie di parametri architettonici e urbanistici ai quali attenersi nella realizzazione delle menzionate opere di riuso. Il comma 1 prevede che in aree urbanistiche predeterminate, "oltre la fascia di 300 metri dalla battigia marina, è sempre consentita la realizzazione di soppalchi, a condizione che non pregiudichino la statica dell'edificio". Il comma 2 dispone che "i soppalchi sono ammessi per non più del 40 per cento della superficie sottostante e per le unità abitative che abbiano altezze libere di interpiano minime di 4,10 metri". Ai sensi del comma 3, "nei vani individuati con la nuova ripartizione, sia al piano inferiore che a quello superiore, sono rispettate le altre prescrizioni igienico-sanitarie previste dallo strumento urbanistico comunale". Il comma 6 evidenzia che "la realizzazione di un soppalco non determina la realizzazione di un nuovo volume urbanistico e non richiede nuove aree di parcheggio". L'art. 21.15, recante "Disposizioni in favore dei portatori di handicap gravi", al comma 1, introduce la seguente norma di carattere derogatorio: "Nelle more dell'approvazione di un'organica legge regionale in materia edilizia e urbanistica, al fine di assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi, negli edifici a destinazione residenziale (...) se legittimamente realizzati, sono consentiti, anche in deroga agli indici di zona previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, interventi funzionali di ampliamento volumetrico realizzati in aderenza agli edifici esistenti per un massimo di 120 mc". Inoltre, l'istanza del titolo abilitativo deve essere corredata dal progetto del nuovo volume che evidenzia le soluzioni tecniche adottate per il conseguimento delle speciali finalità dell'intervento, nel rispetto della normativa vigente. Il comma 5 pone divieti di ampliamento per gli immobili che hanno già beneficiato di disposizioni urbanistiche statali a favore di portatori di handicap gravi. L'art. 21.16, rubricato "Condizioni di ammissibilità degli interventi e disposizioni comuni", al comma 1, specifica gli interventi di recupero e riuso non ammessi. In particolare, non sono ammessi interventi negli edifici o nelle

unità immobiliari privi di titolo abilitativo, ove prescritto, mentre, qualora le unità immobiliari siano difformi da quanto assentito con regolare titolo abilitativo, la richiesta per gli interventi *de quibus* è ammissibile a condizione che per le difformità siano conclusi positivamente i procedimenti di condono o accertamento di conformità. Inoltre, gli interventi in parola non sono ammessi negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi del codice dei beni culturali, negli edifici di interesse identitario individuati nel PPR e inclusi nel Repertorio del mosaico, negli edifici e nelle unità immobiliari collocati in aree dichiarate di pericolosità idraulica molto elevata e di pericolosità da frana elevata o molto elevata e negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione. Il comma 2 prevede che *“gli incrementi volumetrici previsti dagli articoli 21.12 e 21.14, non possono essere oggetto, successivamente alla loro realizzazione, di cambio di destinazione d’uso”*. L’art. 21.17 contempla le procedure per la realizzazione dei descritti interventi. In particolare, il comma 1 precisa che *“si applica la procedura prevista dagli articoli da 29 a 38 della legge regionale 20 ottobre 2016, n.24 (Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi) e dalle direttive in materia previste dall’art. 29, co.4 della medesima legge regionale”*. In base al comma 2, l’autorizzazione paesaggistica per tutti gli interventi previsti dal capo in esame è rilasciata dall’ente delegato ai sensi della legge regionale n. 28 del 1998. Il comma 3 statuisce che *“la dichiarazione autocertificativa o l’istanza volta all’ottenimento del permesso di costruire possono essere presentate anche contestualmente alle eventuali istanze di accertamento di conformità e di compatibilità paesaggistica dell’unità immobiliare oggetto dell’intervento”*; l’efficacia della dichiarazione autocertificativa *“è comunque subordinata alla positiva definizione del procedimento di accertamento di conformità e di compatibilità paesaggistica”*. L’art. 21.18, comma 1, aggiunge, dopo il comma 8 dell’art. 37 della legge regionale n. 23 del 1985, il comma 8-bis il quale prevede che, *“all’interno di tutti i piani di risanamento urbanistico, nell’ambito dell’edilizia contrattata e previa richiesta degli interessati, è consentita la sostituzione dei lotti destinati a standard urbanistici con lotti edificabili, a condizione che il lotto edificabile da sostituire come standard abbia maggiore o uguale superficie e che tale sostituzione non comporti aumento di volumetrie rispetto a quanto previsto dal piano attuativo, senza limiti di distanza”*. L’art. 21.21 definisce la *“Disciplina transitoria in materia di concessioni”*, specificando che *“nelle more della adozione del decreto legislativo di cui all’art. 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), per la sola stagione balneare 2023, è consentito il rilascio delle concessioni a carattere stagionale per strutture ricettive e sanitarie”*. In base alla norma transitoria, ciascuna amministrazione comunale individua *“le porzioni di arenile da destinare a tali finalità e trasmette la documentazione, per i provvedimenti di competenza finalizzati al rilascio dei titoli concessori, alla Direzione generale degli enti locali finanze opere infrastrutturali pubbliche e urbanistica”*; *“l’adozione da parte dell’ente locale della citata deliberazione è condizione essenziale per il rilascio dei titoli concessori”*.

Il 23 agosto 2023 la IV Commissione consiliare (“Governo del territorio, ambiente, infrastrutture, mobilità”) ha approvato, a maggioranza, un emendamento (n. 856) al disegno di legge regionale n. 373/A, presentato dalla Giunta. Il relativo testo non è ancora disponibile; tuttavia, secondo un comunicato stampa pubblicato sul sito del Consiglio regionale, esso autorizzerebbe nella zona F un incremento di volumetria del 25% per alberghi di nuova realizzazione, purché di categoria di lusso (vale a dire a cinque stelle) e del 15%, senza

aumento di posti letto, per gli alberghi della medesima categoria già esistenti. Come emerge dal citato comunicato stampa, in sede di audizione, nell'esprimere parere contrario, un'associazione ambientalista ha evidenziato che *“la giurisprudenza costituzionale dal 2015 ad oggi ha ribadito tre volte che nelle fasce costiere ogni modifica deve passare attraverso il Piano paesistico regionale”*⁶. La nota stampa n. 261 della seduta pomeridiana del 31 agosto 2023, pubblicata sul sito del Consiglio regionale, riporta che quest'ultimo ha approvato gli artt. da 21.11 a 21.19 del disegno di legge in questione.

⁶ Sono citate, in tal senso, le sentenze nn. 257 del 2021, relativamente alla legge sarda n. 21 del 2020, e 251 del 2021, concernente la legge pugliese n. 30 del 2020.

5. Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano (norme della Regione Molise)

5.1. La sentenza n. 45/2022

La sentenza n. 45 ha scrutinato diverse disposizioni della legge molisana n. 12 del 2020 recante “*Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano*”. La Corte ha ricondotto la disciplina dei trabucchi – macchine da pesca realizzate in legno, tipiche delle coste dell’Abruzzo meridionale, del Molise e della Puglia, costituite da una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino e protesa verso il mare, collegata alla riva da una passerella e dotata di una grande rete rettangolare a “bilancia” – alla materia dei beni culturali, segnata dalla linea di confine che separa la valorizzazione dalla tutela. Tutela e valorizzazione corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate: la prima è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, la seconda è rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni. La tutela ricomprende le attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, a individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione e si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti. Momento qualificante dell’attività di tutela è, in particolare, quello dell’individuazione dei beni culturali, che presuppone l’accertamento o la verifica dell’effettiva sussistenza del relativo interesse culturale e del carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al patrimonio culturale. Esigenze di esercizio unitario delle funzioni di tutela, connesse al perseguimento della finalità di preservare la memoria della comunità nazionale, impongono di riservare allo Stato la selezione dei beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dal codice di settore. La valorizzazione consiste, invece, nelle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, anche da parte delle persone diversamente abili, nonché nelle attività di promozione e sostegno degli interventi di conservazione; la valorizzazione deve attuarsi in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

Di seguito sono illustrate le questioni oggetto di accoglimento.

La Corte ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 1, comma 2, che individuava come beni culturali, sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004, i trabucchi e l’area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime. L’individuazione dei beni culturali è un’attività che rientra nella nozione di tutela del bene, rimessa alla competenza esclusiva statale. Il legislatore regionale, sostituendosi allo Stato, aveva fatto rientrare i trabucchi nella categoria dei beni culturali, espressamente sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004, con l’effetto giuridico di produrre su di essi i vincoli tipici della speciale tutela ivi prevista al fine di preservare la memoria della comunità nazionale, peraltro agendo in antitesi rispetto alle finalità indicate dal precedente comma 1, volte alla sola valorizzazione dei trabucchi, in coerenza con il riparto costituzionale delle competenze. Erano destinati a rientrare nella nozione di bene culturale, con conseguente assoggettamento alla disciplina del codice di settore, tutti i trabucchi esistenti sul territorio della Regione, senza distinzione in ordine all’epoca della loro realizzazione. I trabucchi di recente costruzione e quelli ancora da costruire sarebbero stati considerati come beni culturali, determinando un

ulteriore profilo di contrasto con le norme statali, le quali escludono, tra l'altro, che possano essere assoggettate a tutela culturale le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni. È risultata, poi, illegittima anche la porzione normativa relativa all'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime, in quanto strettamente e inscindibilmente connessa con l'individuazione dei trabucchi come bene culturale.

La pronuncia ha altresì giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2, commi 1 e 2, che affidava ai Comuni il compito di redigere piani di recupero, ripristino e conservazione dei trabucchi e ne disponeva il recepimento nel piano paesaggistico regionale. Il legislatore molisano rimetteva ai singoli Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti, sovvertendo il sistema di competenze nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal codice di settore e determinando un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto. Dal canto suo, il legislatore statale attribuisce solo al piano paesaggistico regionale la disciplina dei contesti tutelati, in una posizione di primazia rispetto agli altri strumenti di pianificazione; la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. Il trasferimento delle decisioni operative alla dimensione pianificatoria comunale si poneva così in contrasto con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale. La legge regionale non può riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi.

5.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

L'art. 6, comma 14, della legge molisana n. 7 del 2022 è intervenuto sulla legge regionale n. 12 del 2020, abrogandone il comma 2 dell'art. 1 e il comma 2 dell'art. 2 nonché modificando il comma 1 dell'art. 2. Quest'ultimo, come sostituito, recita: *“I comuni per le finalità di cui all'articolo 1, devono redigere piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi, disponendo gli ambiti localizzativi per le nuove costruzioni e le norme tecniche attuative, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e nel Piano spiaggia comunale (PSC) che devono essere modificati in recepimento della disciplina di cui alla presente legge, nonché di quanto previsto dalla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana)”*.

Con ricorso del 28 luglio 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 28 settembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato vari articoli della legge regionale n. 7 del 2022, tra i quali anche il citato art. 6, comma 14, ritenendo che le criticità che avevano condotto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale non fossero state risolte. Il ricorso, dando atto della descritta sostituzione del comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2020, specifica che *“il contenuto di tale comma ricalca in sostanza il contenuto del comma dichiarato incostituzionale dalla Corte. In particolare, la regione continua a*

rimettere ai Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti con ciò sovvertendo il sistema di competenze nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal codice di settore, che attribuisce al piano paesaggistico regionale la disciplina pianificatoria dei contesti tutelati, conferendogli altresì una posizione di primazia rispetto a tutti gli altri piani”. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, non vale a eliminare i profili di illegittimità il fatto che l’art. 2 della legge n. 12 del 2020 “*non prevede (...) a differenza della previgente formulazione*” che i piani redatti dai Comuni “*debbano essere recepiti nel Piano paesaggistico regionale*”, perché la violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. discenderebbe dalla circostanza che la disciplina pianificatoria inerente i trabucchi e gli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti non può essere stabilita dai Comuni, ma deve essere dettata dal piano paesaggistico, da approvarsi previa intesa con lo Stato. L’art. 6, comma 14, è stato, pertanto, impugnato in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali, nonché in riferimento all’art. 9 Cost., in quanto comporterebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio.

La Corte, tuttavia, nella sentenza n. 163 del 2023, non ha accolto le censure statali, ritenendo che la “*motivazione che ha sorretto l’accoglimento di cui alla (...) sentenza n. 45 del 2022*” si riferisse, “*nel suo nucleo centrale, proprio alla previsione del recepimento dei piani comunali in seno al piano paesaggistico*”. Venuta meno tale previsione, l’attuale formulazione del comma 1 assume “*un senso del tutto differente: i piani comunali sui trabucchi sono volti non alla tutela più propriamente paesaggistica di tali manufatti, ma semplicemente a delinearne le modalità di recupero, ripristino, conservazione e costruzione per le finalità di cui all’articolo 1 (come lo stesso comma in esame precisa) – e cioè, solo per le finalità di valorizzazione di tali beni*”.

6. Il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana)

6.1. La sentenza n. 70/2022

Oggetto dello scrutinio operato dalla sentenza n. 70 è stata la disciplina posta dall'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021 con riguardo al potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione. La Corte ha evidenziato come il potere di nomina degli "esperti del Sindaco" sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano – in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente demandati alla competenza di altri organi del Comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti – nonché in coerenza con la *ratio* di fondo della legge regionale n. 7 del 1992. Quest'ultima, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale. In tale posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, il sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, che si esplica anche mediante l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente. Di qui l'attribuzione del potere di conferire incarichi a esperti estranei all'amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa, onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo. La normativa in esame è stata così ricondotta non alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale concernente il regime degli enti locali attribuita dallo statuto di autonomia. In ogni caso, le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze regionali di tipo esclusivo. Tali norme includono senz'altro, coerentemente con l'espressa autoqualificazione legislativa, i principi desumibili dal testo unico del pubblico impiego e in particolare dal suo art. 7 dedicato agli incarichi.

Talune delle questioni esaminate sono state accolte.

La Corte ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 9, comma 1, limitatamente alla parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di assegnare incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, consentiva il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del sindaco che l'aveva originariamente conferito. Nonostante il d.lgs. n. 165 del 2001 escluda la possibilità per le pubbliche amministrazioni di rinnovare gli incarichi di collaborazione, attesa la natura necessariamente fiduciaria degli incarichi conferiti dall'organo politico, al legislatore regionale è consentito prevederne il rinnovo ad opera del sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente attribuito, tuttavia, per una durata che comunque non ecceda quella del mandato stesso.

La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., il medesimo art. 9, comma 1, limitatamente alle parole "e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze di specifiche professionalità". La disposizione, nel consentire il

conferimento dell'incarico anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente, contrastava con l'art. 7, comma 6, lett. a), del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce espressione dei principi *ex art. 97 Cost.* e consente alle pubbliche amministrazioni di affidare incarichi a soggetti estranei, anziché provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti ad esse demandati, solo se la prestazione che ne costituisce l'oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati. Inoltre, la discrezionalità del legislatore siciliano, nell'identificare gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e gli atti a carattere gestionale, è stata esercitata irragionevolmente in contrasto con il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e funzioni di gestione amministrativa. Nella formulazione precedente alle modifiche apportate dalla disposizione censurata, l'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992, nel prevedere che gli esperti nominati dal sindaco potevano svolgere esclusivamente un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo spettanti all'organo apicale dell'ente, non presentava profili di incoerenza poiché la natura delle funzioni conferite giustificava il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico. Tale intrinseca coerenza è venuta meno con le modifiche introdotte dalla norma impugnata in base alle quali l'incarico poteva riguardare il sostegno agli uffici amministrativi, con inevitabile influenza sull'attività gestionale, in violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione. Inoltre, la norma appariva irragionevole in quanto, ai fini dell'individuazione dell'incaricato, è consentito prescindere dalla selezione comparativa, lasciando la determinazione all'organo politico, solo quando ricorre l'esigenza che alcuni incarichi, data la loro specificità, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*. La disposizione si collocava così oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio di imparzialità la quale va tracciata tra l'attività svolta dal sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro.

6.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Non risultano seguiti legislativi della pronuncia. Il Dipartimento regionale delle autonomie locali ha pubblicato il 16 marzo 2022 sul sito istituzionale della Regione il comunicato "*Articolo 9 della l.r. 17.2.2021, n. 5 – Esperti del sindaco*" in cui si dà atto dell'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, specificando su quali parti della norma essa incide.

Sul sito dell'Assemblea regionale siciliana, la rassegna di giurisprudenza costituzionale relativa al periodo gennaio – giugno 2022 ha segnalato la sentenza n. 70, sottolineando che la medesima avrebbe "*sostanzialmente ricondotto la disciplina del conferimento dell'incarico di esperto del sindaco a quella vigente prima che intervenisse la sostituzione della precedente normativa ad opera dell'articolo 9, comma 1, della legge regionale 17 febbraio 2021, n. 5*" e quindi all'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992, nell'originaria formulazione.

Quanto al seguito amministrativo, sono illustrati alcuni decreti di conferimento di incarichi adottati successivamente alla pronuncia.

La determinazione sindacale n. 81 del 24 novembre 2022 del Comune di Agrigento ha conferito l'incarico di esperto del sindaco a titolo gratuito "*per svolgere attività di consulenza finalizzata all'organizzazione della festa del mandorlo in fiore-edizione 2023*". Nelle premesse viene citata espressamente la sentenza n. 70 del 2022 "*che consente al Sindaco di*

conferire incarichi a tempo determinato, non costituenti rapporto di pubblico impiego ed anche a titolo gratuito ad esperti esterni dotati di adeguata professionalità, per essere coadiuvato nell'espletamento di attività connesse con le materie di propria competenza". Quanto alla durata dell'incarico, si specifica che *"la collaborazione è limitata alla definizione del progetto culturale di cui sopra, salvo revoca anticipata da parte del Sindaco o cessazione anticipata comunicata da parte dell'incaricato"*.

La determinazione sindacale n. 47 del 25 novembre 2022 del Comune di Ragusa, avente ad oggetto il conferimento di incarico di esperto del sindaco, nelle premesse riporta: *"Visto l'art. 14 della l.r. 7/1992, e successive modifiche ed integrazioni che testualmente recita: Il Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti esterni all'amministrazione"*. Quindi il preambolo continua: *"tale attività potrà esplicarsi in rapporto a tali ambiti di intervento: Consulenza giuridico-amministrativa e supporto specialistico nelle attività connesse alla impostazione ed implementazione di procedure giuridico-amministrative finalizzate alla realizzazione e gestione di programmi/progetti/interventi e supporto specialistico nelle attività connesse alla programmazione e gestione delle funzioni e dei servizi; Ulteriore consulenza giuridico-amministrativa e supporto specialistico nelle attività programmatiche, regolamentari e gestionali inerenti l'organizzazione burocratica dell'ecomuseo incluso la definizione e realizzazione di progetti in relazione all'avvio di nuove attività e/o all'evoluzione del contesto di riferimento; Supporto specialistico per la definizione delle linee di indirizzo innestatesi nel quadro prospettico delle azioni del programma di mandato; Ogni altro supporto all'espletamento delle attività connesse alle materie di competenza del Sindaco rientrante nelle competenze tecnico-professionali dell'esperto"*. Il secondo ambito di intervento, relativo all'ulteriore consulenza giuridico-amministrativa, sembrerebbe includere tra le competenze dell'esperto funzioni sovrapponibili a quelle amministrative. La determinazione in esame ha conferito l'incarico *"fino alla naturale scadenza del mandato sindacale"*.

Il decreto sindacale n. 9 del 2 gennaio 2023 del Comune di Messina nelle premesse recita: *"ai sensi dell'art. 14, comma 1° della Legge Regionale n. 7/92, come sostituito dall'art. 9 della L.R. 5/2021, il Sindaco per l'espletamento di attività connesse con le deleghe di sua competenza può conferire per l'attuazione del proprio programma di governo, di cui risponde direttamente nei confronti dei cittadini incarichi, a tempo determinato, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti esterni all'amministrazione comunale muniti di specifica e documentata esperienza"*. Il richiamo all'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992 non risulta accompagnato da riferimenti alle modifiche dichiarate illegittime. Inoltre, le premesse continuano: *"il presupposto specifico, indefettibile, per la legittimità del conferimento di tali incarichi fiduciari a tempo determinato a esperti estranei all'amministrazione è costituito dalla loro finalizzazione esclusiva ad attività connesse con l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo che il Sindaco esercita nelle competenze a lui riconducibili"*. Il decreto quindi ha conferito un *"incarico fiduciario di esperto del Sindaco quale figura di supporto indirizzata all'attuazione del programma di mandato con particolare riguardo alle attività"* di *"valutazione e screening delle varie problematiche attinenti agli impianti sportivi comunali ed individuazione delle linee di azione utili a mettere al meglio gli impianti sportivi comunali a disposizione della città e delle associazioni sportive"*, di *"consulenza volta a supportare l'indirizzo politico inteso alla*

razionalizzazione e riduzione dei costi derivati dalla gestione diretta degli impianti sportivi comunali” e di “collaborazione con le associazioni sportive cittadine per una migliore fruizione degli impianti sportivi e degli spazi pubblici finalizzata alla promozione di tutte le discipline sportive”. La durata dell’incarico risulta “fissata sino al 31.12.2023”.

7. La sospensione delle procedure di autorizzazione relative agli impianti eolici, alle grandi installazioni di fotovoltaico a terra e agli impianti per il trattamento dei rifiuti, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni di qualità e/o di particolare pregio (norme della Regione Abruzzo)

7.1. La sentenza n. 77/2022

La sentenza n. 77 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4 della legge abruzzese n. 8 del 2021 ove si prevedeva, nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, la sospensione delle installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica, delle grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti (inclusi quelli soggetti ad edilizia libera), nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale; e l'obbligo della Giunta di proporre l'apposito strumento di pianificazione al Consiglio regionale, entro e non oltre il 31 dicembre 2021, a pena di cessazione delle sospensioni. Il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso le procedure di autorizzazione delle menzionate tipologie di impianti in relazione a tutte le zone agricole che abbiano le generiche caratteristiche indicate, mentre, in base ai principi fondamentali dettati a livello statale, tali procedure devono essere semplificate e accelerate. In particolare, laddove l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico (non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per la VIA), il legislatore regionale ha sospeso e di fatto prolungato il termine. Parimenti, la normativa impugnata ha avuto un sicuro impatto negativo sui tempi per il rilascio delle altre tipologie di autorizzazioni, le cui procedure risultino ancor più accelerate dalla legislazione statale rispetto al procedimento di autorizzazione unica (la procedura abilitativa semplificata o la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera). Né la dilazione dei termini trovava giustificazione nella funzione che la legislazione statale assegna all'istruttoria delle Regioni e delle Province autonome in merito all'individuazione di aree e siti non idonei. Al contrario, la sospensione delle procedure, in attesa del compimento dell'istruttoria che confluisce nella pianificazione regionale, contraddiceva la *ratio* dello strumento. Mentre l'individuazione delle aree e dei siti non idonei serve – nel disegno statale – a semplificare e ad accelerare la valutazione che deve poi, in via definitiva, compiersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione, per converso, nella prospettiva che emerge dall'art. 4 censurato, la suddetta individuazione veniva indebitamente a trasformarsi in elemento ostativo delle procedure autorizzative, comportante una dilazione dei termini. Diverso è il caso in cui l'intervento legislativo regionale abbia la finalità di anticipare, sul piano temporale, l'efficacia dell'atto che individua i siti non idonei; tale anticipazione dell'efficacia si pone, infatti, in linea di continuità con le esigenze di celerità e non incide sulla natura dell'atto amministrativo di programmazione, il quale non preclude eventuali differenti valutazioni effettuate in concreto nell'ambito del procedimento autorizzativo. Al contrario, il ritardo nel completamento dell'istruttoria non giustifica una sospensione disposta con legge regionale di procedure autorizzative, alle quali spetta – secondo i principi statali – il precipuo compito di valutare e contemperare in concreto tutti gli interessi coinvolti, compresa la tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio rispetto al contesto

paesaggistico-culturale. La mancanza della previa istruttoria effettuata in sede di pianificazione non comporta il rischio di compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale. Tutti gli interessi coinvolti vengono infatti ponderati nella sede del procedimento di autorizzazione e la mancanza della previa istruttoria regionale implica solo l'insussistenza di una valutazione di primo livello, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo. La moratoria imposta dal legislatore regionale ha violato i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative, né *a fortiori* possono essere impediti e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali. La norma in esame si poneva così in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili, risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici.

7.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Sul sito istituzionale della Regione, nella banca dati delle leggi regionali, in calce all'articolo dichiarato incostituzionale, sono riportati gli estremi della sentenza.

Nelle more del giudizio definito dalla sentenza n. 77, il legislatore abruzzese, con l'art. 16 della legge regionale n. 1 del 2022, ha modificato il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021, prorogando al 31 maggio 2022 il termine entro il quale la Giunta, a pena di cessazione delle sospensioni delle procedure autorizzatorie già disposte, doveva proporre l'apposito strumento di pianificazione al Consiglio. Veniva in tal modo prorogata al 31 maggio 2022 la sospensione delle procedure autorizzatorie. L'art. 16 della legge regionale n. 1 del 2022 è stato giudicato illegittimo dalla sentenza n. 27 del 2023 in quanto prorogava il meccanismo regolato dall'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021, già censurato dalla sentenza n. 77, acuendo il contrasto con gli obiettivi acceleratori sottesi alle norme statali interposte. Dopo la sentenza n. 77 del 2022, in pendenza del giudizio definito dalla sentenza n. 27 del 2023, l'art. 19 della legge regionale n. 5 del 2022 ha sostituito integralmente l'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021. In particolare, il comma 1, come riformulato, stabiliva che entro il 31 maggio 2022, con delibera del Consiglio, i Comuni potevano individuare le zone inidonee all'installazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili, limitatamente alle aree agricole caratterizzate da particolari produzioni. Il comma 2, come riformulato, vietava, decorso il suddetto termine, l'introduzione di limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione. Anche tale norma è stata ritenuta illegittima dalla sentenza n. 27 del 2023 in quanto contrastava, analogamente alla norma sostituita, con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di produzione di energia con il d.lgs. n. 387 del 2003 e, nello specifico, con quelli riguardanti l'individuazione delle aree e dei siti inidonei per l'installazione degli impianti *de quibus*. In proposito, le norme statali di principio assegnano alle Regioni e non ai Comuni il compito di individuare le aree non idonee nonché di conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e

valorizzazione delle energie rinnovabili. Inoltre, laddove, nella prospettiva statale, l'individuazione dei siti inidonei ha la funzione di segnalare, a fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa, senza tuttavia precludere un esito diverso, il legislatore abruzzese ha indebitamente trasformato l'individuazione comunale dei predetti siti in elemento ostativo delle procedure autorizzative. Infatti, nel prevedere che, decorso il termine del 31 maggio 2022, in assenza della delibera del Consiglio comunale, non potevano essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione, l'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021, come sostituito dall'art. 19 della legge regionale n. 5 del 2022, lasciava intendere che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei da parte dei Comuni si traducesse in un limite alla facoltà di autorizzazione regionale. Anche la nuova norma si poneva, pertanto, in contrasto con gli obiettivi delle direttive europee di garantire la massima diffusione degli impianti da energie rinnovabili, che si riflettono nella disciplina in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze.

8. Disposizioni in materia di licenze taxi, autorizzazioni NCC e concessioni di beni del demanio marittimo statale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

8.1. La sentenza n. 112/2022

La sentenza n. 112 ha accolto questioni aventi ad oggetto talune disposizioni della legge friulana n. 25 del 2020, collegata alla manovra di bilancio 2021-2023. Preliminarmente la Corte ha confermato che la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative, essendo escluso che la precarietà del contesto di emergenza abbia ampliato le competenze regionali. Resta così fermo che, anche in tempo di pandemia, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza.

Nel merito, la pronuncia ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 5 che prevedeva una deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC. L'art. 9 della legge n. 21 del 1992 – volto a evitare il commercio delle licenze, cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente – può essere ricondotto tra le misure legislative di promozione rientranti nella tutela della concorrenza, in quanto dirette a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). Invero, la norma impugnata non ha ampliato le possibilità di accesso al mercato rispetto alla disciplina statale. Infatti, essa eliminava un limite al libero accesso al mercato del trasporto non di linea che però è posto dal legislatore statale proprio al fine di non vanificare il concorso pubblico, cioè lo strumento previsto per promuovere la concorrenza nel mercato in questione. Infine, la deroga non è stata ritenuta giustificabile neppure in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19.

La pronuncia ha altresì ritenuto illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 11, comma 1, nella parte in cui disciplinava l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale, nonché del comma 2, che prevedeva un'ipotesi di esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, e del comma 3, nella parte in cui fissava un criterio di determinazione del canone stesso. La Corte ha chiarito che la competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all'ente titolare del bene. Alla luce di tale principio, le impuginate disposizioni sono state giudicate illegittime in quanto le relative previsioni erano dirette a comprendere anche il demanio marittimo statale. In particolare, il comma 1 stabiliva che, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. L'espressione “beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale” non può non comprendere, invero, anche il demanio marittimo statale, anch'esso di competenza regionale e comunale per quanto riguarda le funzioni amministrative. In ragione della ravvisata parziale illegittimità, lo stesso comma 1 resta applicabile solo ai beni del demanio marittimo regionale. Parimenti illegittimo è risultato il comma 2 che escludeva la debenza del canone qualora il

bene demaniale marittimo statale fosse concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. Riferendosi al solo demanio marittimo statale e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, la disposizione interveniva in ambito riservato al legislatore statale. Infine, ai sensi del comma 3, il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei "bilancioni" (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. L'espressione "demanio marittimo" era tale da comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale, non rilevando la mera circostanza di fatto secondo cui, attualmente, i "bilancioni" sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale e del demanio idrico, di proprietà regionale.

8.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Non risultano seguiti legislativi della pronuncia. Nel BUR, nella Sezione "Leggi, regolamenti, atti dello Stato e di organismi sopranazionali", è stato pubblicato il testo della sentenza n. 112 e i suoi estremi sono stati riportati nella banca dati delle leggi regionali, in calce agli articoli dichiarati incostituzionali.

Sul sito istituzionale della Regione, nella sezione SUAP, in data 18 maggio 2022, è stato pubblicato un comunicato recante il titolo "*Non è derogabile il termine di 5 anni per il trasferimento di taxi e N.C.C.*", con collegamento ipertestuale alla sentenza costituzionale. Sotto il profilo amministrativo, nel "*Piano di utilizzazione del demanio marittimo statale a uso diportistico*", approvato dalla Giunta l'11 novembre 2022 ed emanato dal Presidente della Regione con decreto n. 173 del 27 dicembre 2022, nel paragrafo relativo alle "*Fonti normative regionali di riferimento*", è sottolineato che i commi 1, 2 e 3 dell'art. 11 della legge regionale n. 25 del 2020 sono stati dichiarati illegittimi. Nel decreto direttoriale del Servizio demanio n. 23206 del 17 novembre 2022, riguardante la riunificazione delle concessioni demaniali marittime rilasciate alla società "Kajak Canoa Monfalcone" nel Comune di Monfalcone - Località Marina Nova, al punto 5), è specificato che il canone annuo "*in base a quanto stabilito dal comma 4, art. 100 del decreto legge 104/2020, convertito con modificazioni dalla legge 126/2020, è determinato in euro 2.698,75 (...) e sarà aggiornato annualmente sulla base di quanto comunicato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché sulla base delle eventuali sopravvenute normative di settore regionale o nazionale*". Parimenti, nel decreto direttoriale del Servizio demanio n. 29938 del 14 dicembre 2022, riguardante la riunificazione delle concessioni demaniali marittime rilasciate al Gruppo Dilettantistico Pesca sportiva CEDAS nel Comune di Trieste, al punto 5), è specificato che il canone annuo "*stabilito dal comma 4, art. 100 del decreto legge 104/2020, convertito con modificazioni dalla legge 126/2020, è rideterminato in euro 2.698,75 (...), giusta circolare 29.12.2021 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili e sarà aggiornato annualmente sulla base di quanto comunicato dal Ministero stesso nonché sulla base delle eventuali sopravvenute normative di settore regionale o nazionale*".

9. La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)

9.1. La sentenza n. 113/2022

La sentenza n. 113 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018, il quale prevedeva, come requisito ulteriore per il conseguimento o mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, la necessaria assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente regolato dal CCNL di settore. La Corte, nel rigettare le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., ha chiarito che la norma non ha invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto non regola né direttamente né indirettamente i rapporti di lavoro già in essere tra le strutture sanitarie e i propri addetti, bensì si limita a prevedere un requisito per il raggiungimento da parte delle strutture sanitarie degli standard organizzativi necessari a conseguire o conservare l'accreditamento. Essa, non definendo diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma collocandosi in una fase organizzativa, antecedente allo stesso, è ascrivibile alla competenza concorrente relativa alla tutela della salute ed è stata correttamente adottata nell'esercizio della facoltà demandata dal legislatore statale alle Regioni di individuare requisiti ulteriori per l'accreditamento, sia tecnici che organizzativi, modulati anche in base alle prestazioni sanitarie erogate. Né è stato ravvisato uno sconfinamento dell'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro, dal momento che la disposizione censurata ha un contenuto e una finalità di promozione attiva dell'occupazione e non di regolamentazione del rapporto. Tuttavia, la disposizione è risultata lesiva dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e tutela della libertà di iniziativa economica. La competenza regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro legittima in linea di massima la previsione di requisiti ulteriori, oltre a quelli minimi individuati dal legislatore statale, attinenti al rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, ma solo nella misura in cui ciò sia coerente con il perseguimento del fine sociale ultimo, di tipo sanitario, di tale prescrizione. L'art. 17-*bis* della legge regionale n. 4 del 2003 già prevede, con riferimento all'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, specifiche norme di tutela dell'occupazione, stabilendo che nell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta operi in modo più mirato e flessibile, con atti di natura amministrativa, per salvaguardare i livelli occupazionali del settore. La disposizione censurata dettava, invece, una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, riguardante tutto il personale senza eccezioni. Una così penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore è risultata incoerente con il fine sociale di tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento, potendosi ipotizzare rapporti di lavoro autonomo idonei allo scopo (specie per alcune figure di alta qualificazione) ovvero rapporti di collaborazione consistenti in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e con modalità di esecuzione organizzate dal committente. Nel quadro delle tipologie di rapporto di impiego privato, infatti, il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di

rapporto, ma non quella esclusiva, come richiesto dalla disposizione censurata. La tutela del lavoro può essere perseguita anche nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, la norma in esame introduceva, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, finendo per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate. Con specifico riferimento all'accreditamento delle strutture sanitarie private, un requisito ulteriore, attinente alla tipologia del rapporto di lavoro del personale impiegato, non può non richiedere comunque una qualche flessibilità per essere in sintonia e adattarsi all'atto programmatico, adottato di volta in volta dalla Giunta, nell'ambito del piano sanitario regionale. Il rilevato difetto di ragionevolezza e proporzionalità rispetto al fine sociale perseguito si traduceva in definitiva in un limite irragionevole ed eccessivo alla libertà di iniziativa economica privata. Peraltro, la Regione, nell'ambito delle sue competenze in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, esercitate mediante un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali, in particolare quello della tutela della salute, può comunque fissare, quali requisiti ulteriori per l'accreditamento, standard organizzativi più idonei, anche quanto al rapporto di impiego del personale necessario per l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

9.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

A seguito dell'indicata pronuncia non risultano specifiche iniziative delle istituzioni regionali.

10. Il bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023

10.1. La sentenza n. 168/2022

Il bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023 è stato oggetto dello scrutinio operato dalla Corte.

La pronuncia ha, innanzitutto, dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 4 della legge della Regione Basilicata n. 20 del 2021 e l'Allegato n. 8 alla nota integrativa al bilancio, allegata alla stessa legge, nella parte concernente il ripiano, negli esercizi dal 2021 al 2023, del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018, 2019 e 2020. Quanto alle componenti del disavanzo rivenienti dagli esercizi 2018 e 2019, dalle due tabelle contenute nell'Allegato n. 8 (una relativa all'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 e una relativa alle modalità di copertura), è emerso che il legislatore lucano, anziché disporre il ripiano integrale nell'esercizio 2021 delle quote del disavanzo presunto rivenienti dagli esercizi 2018 e 2019, lo aveva articolato negli esercizi 2021, 2022 e 2023. Ciò contrastava con il principio contabile 9.2.27 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 che impone all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente e presumibilmente non recuperate. Inoltre, siccome la Regione non aveva approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi, in base al principio contabile 9.2.28 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, detti disavanzi andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo. Quanto alla componente del disavanzo di amministrazione presunto generato dalla gestione dell'esercizio 2020, le norme impugnate contrastavano con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che subordina la possibilità del ripiano triennale alla contestuale adozione di un piano di rientro avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari all'effettiva attuazione del recupero del disavanzo, in modo da disporre di uno strumento immediatamente operativo e dai contenuti puntuali che consenta di orientare le scelte dell'ente. Nella specie, difettava la contestualità nell'approvazione dei menzionati documenti contabili, essendo il bilancio di previsione 2021-2023 stato approvato il 29 aprile 2021 e il piano di rientro il 13 luglio 2021.

La Corte ha altresì dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Basilicata n. 20 del 2021 e l'Allegato O alla medesima legge, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019. L'Allegato O ripeteva sostanzialmente le previsioni dell'Allegato O2 alla legge regionale n. 40 del 2020, ritenuto illegittimo dalla sentenza n. 246 del 2021 per contrasto con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che ammette la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura, subordinandola alla contestuale approvazione della delibera consiliare contenente lo specifico piano di rientro. Nella specie, le disposizioni censurate disegnavano un'estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale, in assenza della contestuale delibera consiliare contenente i provvedimenti necessari all'effettiva attuazione del recupero del disavanzo.

Parimenti illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., sono stati giudicati l'art. 6 della legge della Regione Basilicata n. 55 del 2021 e l'Allegato O2 alla medesima legge, nella parte concernente il ripiano, negli esercizi dal 2021 al 2023, del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020. Nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2020, le norme impugnate, aggiornando la determinazione del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, lo avevano applicato ripartendo il ripiano della quota riveniente dall'esercizio 2018 tra gli esercizi 2021 e 2022 e il ripiano della quota riveniente dall'esercizio 2019 tra gli esercizi 2022 e 2023. L'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, nel dettare disposizioni per il recupero del disavanzo di amministrazione, applicabili anche al disavanzo presunto, ammette che il disavanzo possa essere ripianato nel triennio corrispondente alla programmazione di bilancio e, in ogni caso, non oltre la durata della legislatura, a condizione che contestualmente venga adottata una delibera consiliare che individui i provvedimenti necessari all'effettiva attuazione del recupero. Il rinvio del ripiano del disavanzo deve essere adottato sulla base sia di un'istruttoria congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico, sia di previsioni temporali corrette. Atteso che l'ente ha l'obbligo di rispettare puntualmente gli obiettivi periodici fissati dal piano di rientro, in linea con i principi contabili 9.2.27 e 9.2.28 di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, il mancato conseguimento di tali obiettivi, così come la non corretta determinazione degli stessi (a causa della tardiva approvazione del rendiconto) comportano che l'ente deve recuperare nel primo esercizio la quota non ripianata rispetto alla scansione programmata. Invero, il censurato Allegato O2 disegnava una modalità di applicazione del disavanzo presunto chiaramente contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici. Posto che la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente si è prodotta, in base alla norma impugnata il ripiano di entrambe le componenti del deficit risultava articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio, essendo il relativo completamento previsto nel quarto, anziché nel terzo, esercizio successivo alla formazione di ciascuna delle componenti. Inoltre, in ragione della tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, il prospettato ripiano della quota di disavanzo riferibile a tale esercizio contrastava con i menzionati principi contabili 9.2.27 e 9.2.28, in quanto il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo produceva il duplice effetto, da un lato, di ridurre l'importo delle quote periodiche e, dall'altro di eludere l'obbligo di incrementare la singola quota dell'importo non ripianato nei precedenti esercizi. Analoghe criticità riguardavano il ripiano della quota di disavanzo generata nel 2019, essendo iniziato solo nel terzo esercizio successivo a quello di emersione di tale disavanzo, in mancanza dell'approvazione del rendiconto. Le norme censurate, recando modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 inattendibili e contrastanti con i principi contabili, determinavano un indebito trascinarsi nel tempo del disavanzo stesso.

Nell'occasione la Corte ha sottolineato che la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 né entro il termine del 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 118 del 2011, né entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l'esercizio provvisorio (facoltà di cui la Regione si è avvalsa) in base all'art. 43, comma 2, del citato decreto. Tale ritardo, di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio, ha comportato anche l'impropria protrazione dell'efficacia delle previsioni impugnate (in

particolare, di quelle della legge regionale n. 55 del 2021), che hanno continuato a disciplinare il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'ente in mancanza della necessaria approvazione della nuova legge di bilancio, tra i contenuti della quale vi è appunto la determinazione del risultato di amministrazione presunto e la copertura dell'eventuale deficit. Inoltre, in assenza di modifiche alle suddette previsioni, risulta tuttora inadempito l'obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2021, di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio in corso di gestione (ormai quello 2022) l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019. Nel complesso, l'eclittismo dell'intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio.

10.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

La Regione Basilicata ha approvato il rendiconto 2018 con legge regionale n. 8 del 12 marzo 2021, il rendiconto 2019 con legge regionale n. 37 del 9 dicembre 2022, il rendiconto 2020 con legge regionale n. 41 del 9 dicembre 2022 e il rendiconto 2021 con legge regionale n. 10 del 15 maggio 2023. È stata così ritardata oltremodo l'emersione del disavanzo effettivo riferito ai predetti esercizi.

Si rammenta altresì che la sentenza n. 246 del 2021 aveva già dichiarato illegittime alcune norme regionali relative alle modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione riveniente dagli esercizi 2018 e 2019 e ammonito il legislatore lucano a gestire il bilancio in conformità ai precetti costituzionali. Considerato che le violazioni dei principi contabili sanzionate dalla sentenza n. 168 del 2022, riguardando i medesimi parametri interposti e riflettendosi sulle stesse poste di bilancio, sono strettamente correlate a quelle rilevate nella sentenza n. 246 del 2021, sono congiuntamente esaminati i relativi seguiti.

L'adeguamento alle citate pronunce imponeva un intervento del legislatore regionale di modifica dei piani di rientro dal disavanzo, rivolto ad applicare al primo esercizio in corso di gestione i disavanzi originati dagli esercizi 2018, 2019 e 2020. Sono *infra* distintamente analizzate le modifiche che la Regione ha apportato ai piani di rientro e, in particolare, all'imputazione delle componenti del disavanzo rivenienti dai menzionati esercizi, come emergono dai documenti accompagnatori del bilancio di previsione 2022-2024, dei rendiconti 2019, 2020 e 2021, del bilancio di assestamento 2022-2024 e del bilancio di previsione 2023-2025. Si dà altresì atto dell'esito del giudizio di parifica del rendiconto 2021.

a) Legge regionale n. 10 del 31 maggio 2022 (approvazione del bilancio di previsione 2022-2024)

La legge regionale n. 10 del 2022 di approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2022-2024 ha evidenziato un disavanzo presunto di amministrazione 2021 di € 46.783.787,22.

La nota integrativa al bilancio ha illustrato la composizione e le modalità di copertura del disavanzo presunto, con particolare riguardo alle variazioni apportate ai piani di rientro delle componenti rivenienti dagli esercizi 2018 e 2019, ai fini dell'adeguamento alla sentenza n. 246 del 2021. La nota ha ricordato che il disavanzo 2018, determinato in € 21.040.669,37 con legge n. 8 del 2021 di approvazione del rendiconto 2018, risultava ripianato per € 1.553.026,83 nell'esercizio 2019 e che la restante parte, pari a € 19.487.642,54, era stata inizialmente applicata su 3 esercizi (2020, 2021 e 2022) dall'art. 1 e dal relativo allegato 1.3

della citata legge regionale. Quindi, in adeguamento alla sentenza n. 246 del 2021, la Regione ha modificato il piano di rientro, applicando integralmente all'esercizio 2021 la quota che era stata imputata agli esercizi 2020, 2021 e 2022 dalla norma dichiarata incostituzionale. La nota ha poi precisato che il disavanzo riveniente dall'esercizio 2019, determinato in € 46.851.307,46, era stato inizialmente applicato su 4 esercizi (2020, 2021, 2022 e 2023) dall'art. 4 e dal relativo allegato della legge regionale n. 20 del 2020. In ottemperanza alla sentenza n. 246 del 2021, tale componente di disavanzo è stata applicata all'esercizio 2021 fino a concorrenza di € 67.520,24, mentre la restante parte, pari a € 46.783.787,22, è stata iscritta nel bilancio di previsione 2022-2024 e integralmente imputata all'esercizio 2022, quale prima voce delle spese. La nota ha concluso che *“la copertura dell'intero disavanzo che, con le leggi oggetto di impugnativa era stata prevista fino all'esercizio 2023, è stata totalmente anticipata al primo esercizio utile dopo la sentenza, corrispondente all'anno 2022 del bilancio di previsione 2022/2024, con pieno adeguamento al giudizio di legittimità costituzionale di cui alla sentenza 246/2021 della Corte Costituzionale”*.

La relazione del Collegio dei revisori allegata al bilancio di previsione 2022-2024 ha infine specificato che *“Il disavanzo presunto rinveniente da esercizi precedenti, quantificato in Euro 46.783.787,22 viene ripianato per l'intero ammontare, secondo quanto previsto nell'allegato M6 della nota integrativa, in modo da conformarsi al giudizio di legittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 246/2021 della Corte Costituzionale, in ordine alle modalità di copertura del disavanzo di amministrazione rinveniente dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019”*.

b) Legge regionale n. 35 del 9 dicembre 2022 (approvazione dell'assestamento del bilancio di previsione per il triennio 2022-2024)

Nelle more della decisione di parificazione del rendiconto 2021, è stata approvata la legge regionale n. 35 del 2022 di assestamento del bilancio di previsione 2022-2024 dalla quale è emerso un disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 di € 47.954.423,62 che, secondo la nota integrativa, risulterebbe conforme alle risultanze del rendiconto 2021. Dalla tabella relativa alla composizione e alle modalità di copertura del disavanzo presunto è risultato che quest'ultimo riviene solo dall'esercizio 2019 e viene integralmente applicato all'esercizio 2022.

La nota ha rammentato che il disavanzo riveniente dalla gestione 2018, non ancora coperto all'inizio dell'esercizio 2021, risultava interamente ripianato in tale esercizio e ha chiarito che il disavanzo riveniente dalla gestione 2019, pari a € 49.634.806,54, risultava coperto fino a concorrenza di € 1.680.382,92 nell'esercizio 2021, mentre € 47.954.423,63 sono stati applicati all'esercizio 2022. La nota ha inoltre puntualizzato che la Regione si è adeguata pienamente alle sentenze nn. 246 del 2021 e 168 del 2022, anticipando la copertura del disavanzo proveniente dalle gestioni 2018 e 2019 nel primo esercizio successivo alla sentenza n. 246 del 2021 e coprendo nel 2022 anche il maggior disavanzo emerso dal disegno di legge di rendiconto 2021 (che, tuttavia, non tiene conto delle discrasie successivamente rilevate nel giudizio di parificazione). In particolare, si è sostenuto che *“la copertura del disavanzo che, con leggi oggetto di impugnativa da parte del Governo centrale, era stata prevista fino all'esercizio 2023, è stata totalmente anticipata al primo esercizio successivo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 246 del 21.12.2021, esercizio corrispondente all'anno 2022 del bilancio di previsione 2022/2024, coprendo tempestivamente con il*

presente disegno di legge anche la quota di maggior disavanzo determinatasi con il rendiconto 2021, rispetto al preconsuntivo 2021, con pieno adeguamento sia alle previsioni del d.lvo 118/2011 che al giudizio di legittimità costituzionale di cui alla citata sentenza e di cui alla successiva sentenza n. 168 del 2022”.

c) Legge regionale n. 37 del 9 dicembre 2022 (approvazione del rendiconto 2019)

Con la legge regionale n. 37 del 2022 è stato tardivamente approvato il rendiconto 2019 che ha evidenziato un disavanzo di amministrazione pari a € 69.122.449,08. Nella relazione allegata al rendiconto sono analizzate la composizione e le modalità di copertura del disavanzo. In particolare, sono considerate, anche alla luce delle risultanze dell’esercizio 2019 e dei successivi esercizi già conclusi alla data di approvazione del rendiconto, le variazioni apportate ai piani di rientro, relative alle componenti del disavanzo derivanti dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019, ai fini dell’adeguamento alla sentenza n. 246 del 2021. Si sostiene che il disavanzo derivante dalla gestione 2018 in parte è stato compensato dal successivo miglioramento del risultato di amministrazione degli esercizi 2020 e 2021 e che per la restante parte è stato applicato agli esercizi 2020 (€ 4.200.000,00) e 2021 (€ 3.000.000,00). Quanto al disavanzo riveniente dall’esercizio 2019 di € 49.634.806,54, si afferma che per € 1.680.382,92 è stato compensato con il miglioramento del risultato di amministrazione dell’esercizio 2021 e per € 47.954.423,62 è stato imputato all’esercizio 2022. La relazione ha specificato che nel bilancio di previsione 2022-2024 (legge regionale n. 10 del 2022, di cui sopra) risulta imputata all’esercizio 2022 una quota di € 46.783.787,22 e che la restante quota del disavanzo riveniente dall’esercizio 2019 da imputare all’esercizio 2022, di € 1.170.636,40, risulta già stanziata per l’esercizio 2022 *“in apposito accantonamento corrente previsto per la copertura di eventuali maggiori disavanzi, che sarà imputato a disavanzo con l’assestamento al bilancio di previsione”*. La relazione ha conclusivamente asserito che si è *“provveduto ad ottemperare pienamente alla sentenza della Corte Costituzionale 246 del 21/12/2021 recuperando e iscrivendo interamente i disavanzi delle gestioni 2018 e 2019 nel 2020, 2021 e nel primo esercizio in corso di gestione utile dopo il deposito della predetta sentenza rappresentato dal 2022”*.

d) Legge regionale n. 41 del 9 dicembre 2022 (approvazione del rendiconto 2020)

La legge regionale n. 41 del 2022 ha approvato (nella stessa data del rendiconto 2019) il rendiconto 2020 che evidenzia un disavanzo di amministrazione di € 55.965.362,79. Dalla tabella allegata relativa alla composizione del disavanzo al 31 dicembre 2020 è emerso che € 49.634.806,54 sono riferibili all’esercizio 2019 ed € 6.330.556,25 all’esercizio 2018, mentre non risulta una componente riferibile all’esercizio 2020. La relazione allegata ha riportato le medesime osservazioni contenute nella precedente relazione al rendiconto 2019 con riguardo alle modalità di copertura delle componenti del disavanzo derivanti dalle gestioni 2018 e 2019.

e) Giudizio di parificazione del rendiconto 2021 (decisione della Corte dei conti n. 61/2022/PARI del 14 dicembre 2022)

La delibera della Giunta regionale di approvazione del progetto di rendiconto 2021 (DGR n. 527 del 10 agosto 2022) è stata trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la

Basilicata della Corte dei conti per il giudizio di parificazione, conclusosi con la decisione n. 61/2022/PARI del 14 dicembre 2022.

La Corte dei conti si è soffermata sul disposto degli artt. 4 della legge regionale n. 20 del 2021 e 6 della legge regionale n. 55 del 2021, dichiarati illegittimi dalla sentenza n. 168 del 2022. L'art. 4 della legge n. 20 del 2021 di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, nel disporre il ripiano del disavanzo presunto riveniente da esercizi precedenti, ha applicato all'esercizio 2021 una quota di soli € 3.000.000,00, laddove il disavanzo presunto complessivo al 31 dicembre 2020 ammontava a € 62.970.431,13. L'art. 6 della legge n. 55 del 2021 di assestamento del bilancio 2021-2023 ha determinato un disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 di € 52.579.473,84, *“mantenendo l'applicazione all'esercizio 2021 del predetto importo di € 3.000.000,00”*.

Tanto premesso, la Sezione ha parificato il rendiconto 2021, con diverse eccezioni. In particolare, si è sottolineato che la sentenza n. 168 del 2022 ha stabilito che le previsioni relative al ripiano del disavanzo di amministrazione, *“articolando il recupero negli esercizi dal 2021 al 2023, anziché disporlo integralmente nel primo esercizio del triennio, hanno violato la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici”*. Pertanto, alla luce di detta sentenza, deve ritenersi che *“l'amministrazione regionale abbia illegittimamente applicato l'importo di € 3.000.000 come prima voce di spesa del bilancio di previsione 2021, in luogo del complessivo disavanzo, stimato al 31/12/2020 nell'importo di € 52.579.473,84, così determinando un corrispondente illegittimo ampliamento della capacità di spesa, in mancanza di effettiva copertura”*. Quindi, il *“risultato di amministrazione di fine esercizio 2021 e la sua composizione sono risultati conseguentemente alterati e, pertanto, non possono essere parificati”*.

f) Legge regionale n. 45 del 29 dicembre 2022 (esercizio provvisorio del bilancio di previsione)

Con legge regionale n. 45 del 2022 è stato autorizzato l'esercizio provvisorio del bilancio di previsione 2023-2025.

g) Legge regionale n. 10 del 15 maggio 2023 (approvazione del rendiconto 2021)

Con legge regionale n. 10 del 2023 è stato approvato il rendiconto 2021 che reca un disavanzo di amministrazione di € 57.198.082,94. Nella relazione sono state elencate le misure correttive adottate in adeguamento alla decisione della Corte dei conti n. 61 del 2022. L'allegata tabella relativa alla composizione e alle modalità di ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2021 ha evidenziato che € 47.954.423,62 rappresentano la componente del disavanzo riveniente dall'esercizio 2019 ed € 9.243.659,32 quella formatasi nell'esercizio 2021. Quanto alla copertura del disavanzo, la tabella applica all'esercizio 2022 una quota di disavanzo corrispondente alla componente riveniente dal 2019 e all'esercizio 2023 la restante quota, corrispondente alla componente formatasi nel 2021.

h) Legge regionale n. 12 del 5 giugno 2023 (approvazione del bilancio di previsione 2023-2025)

Con legge regionale n. 12 del 2023 è stato approvato il bilancio di previsione 2023-2025 che reca un disavanzo presunto di amministrazione di € 9.670.000,00. La nota integrativa ha precisato che il disavanzo riviene per €. 9.243.659,32 dalla gestione dell'esercizio 2021, *“così*

come determinato all'esito dei rilievi contenuti nella decisione di parifica del dicembre 2022", e per € 426.340,00 dalla gestione 2022. Nella tabella allegata relativa alla composizione e alle modalità di copertura del disavanzo, innanzitutto, si dà atto dell'avvenuto ripiano nell'esercizio 2022 della componente riveniente dalla gestione 2019 (di € 47.954.423,62). Con riguardo al disavanzo presunto al 31 dicembre 2022, entrambe le componenti sono state applicate all'esercizio 2023. In proposito, la nota ha evidenziato come, in ossequio all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, "il disavanzo presunto 2022, ammontante a € 9.670.000,00 sia interamente coperto nell'esercizio 2023 del bilancio di previsione 2023/2025, quale prima voce delle spese". Si è precisato altresì che "la copertura del disavanzo presunto 2022 è stata totalmente garantita iscrivendo lo stesso interamente nella spesa del primo esercizio utile dopo la relativa determinazione, ovvero nel 2023 del bilancio di previsione 2023/2025, con pieno rispetto dei principi contabili".

11. Il diniego alla realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti nel territorio regionale (norme della Regione Abruzzo)

11.1. La sentenza n. 191/2022

La sentenza n. 191 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1, comma 4, della legge abruzzese n. 45 del 2020, limitatamente alle parole "ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e". La norma introduceva un'indebita limitazione alla localizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti sul territorio regionale in quanto la competenza a individuare le zone in cui realizzare tali strutture, ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. f), cod. ambiente, spetta allo Stato, secondo finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale. Inoltre, l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 stabilisce che viene individuata a livello nazionale, con d.P.C.m., la capacità complessiva di trattamento di rifiuti degli impianti di incenerimento da realizzare per coprire il fabbisogno, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti e garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza. La Corte ha precisato che non è consentito a una legge regionale introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti o impedire, all'interno del relativo territorio, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione. La disposizione censurata si poneva anche in contrasto con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, il quale ha verificato che in Abruzzo era presente una certa quantità di rifiuti non efficacemente smaltiti e ha ritenuto giustificata la realizzazione di un nuovo impianto da 120.000 tonn/anno, tale da soddisfare le esigenze regionali. Infine, la circostanza che il piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 45 del 2020, non prevedesse infrastrutture per l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati non legittimava comunque il legislatore regionale a inibirne la realizzazione nel futuro. La collocazione dei diversi tipi di impianto di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti sul territorio nazionale deve essere decisa a livello statale. A tal proposito, in forza dell'art. 198-*bis* cod. ambiente, verrà adottato il programma nazionale per la gestione dei rifiuti, che definirà i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nell'elaborazione del PRGR nonché i criteri generali per l'individuazione di macroaree che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità.

11.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

A seguito dell'indicata pronuncia non risultano specifiche iniziative delle istituzioni regionali.

12. La possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

12.1. La sentenza n. 199/2022

La sentenza n. 199 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 120 Cost., l'art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge friulana n. 18 del 2005 (introdotto dall'art. 73 della legge regionale n. 6 del 2021), che prevedeva la possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale. La Corte – pur ravvisando la finalità della disposizione impugnata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione e, dall'altro, nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la stessa è teatro negli ultimi anni – ha ribadito che è irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali. Il radicamento nel territorio nel passato non solo non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale, ma risulta essere un criterio irragionevole che limita la mobilità di chi non risiede nella Regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori. Del resto, se la finalità è agevolare chi ha dato un maggiore contributo al progresso della comunità regionale, non può trascurarsi che chi si sposta da altra Regione presumibilmente ha, dal canto suo, contribuito al *welfare* di quest'ultima. L'introduzione di requisiti legati al pregresso radicamento territoriale (basati sulla residenza o sul domicilio fiscale) finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le Regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo, e quindi anche di fatto, la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, sostanziandosi in una lesione dell'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma. Né rileva in senso contrario il fatto che l'impugnato comma 3-*quater*.1 preveda solo la possibilità che, con regolamento attuativo, si proceda alla modulazione dell'entità degli incentivi, in quanto è la possibilità in sé contemplata dalla legge – a prescindere, quindi, dal concreto atteggiarsi della sua attuazione nella sede regolamentare – a rappresentare un *vulnus* rispetto agli evocati parametri, tanto più alla luce di un criterio-guida dalla portata particolarmente generica.

12.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Non risultano specifici seguiti legislativi.

Nel BUR, nella Sezione “Leggi, regolamenti, atti dello Stato e di organismi sopranazionali”, è stato pubblicato il testo della sentenza n. 199 i cui estremi sono riportati nella banca dati delle leggi regionali, in calce all'articolo dichiarato incostituzionale.

Sul piano amministrativo, nel BUR n. 51 del 21 dicembre 2022 è stato pubblicato il “Regolamento per la concessione e erogazione degli incentivi per gli interventi di politica attiva del lavoro previsti dagli articoli 29, 30, 32 e 33 della legge regionale 9 agosto 2005, n. 18”, che abroga il precedente regolamento pubblicato nel BUR del 29 dicembre 2021. L'art. 1

elenca le iniziative a fronte delle quali possono essere concessi gli incentivi: assunzione con contratti a tempo indeterminato e inserimento in qualità di soci lavoratori in cooperative, assunzione con contratti a tempo determinato per necessità specifiche, legate anche a particolari criticità del mercato del lavoro regionale, nonché trasformazione di rapporti di lavoro a elevato rischio di precarizzazione in rapporti a tempo indeterminato e stabilizzazione di rapporti a elevato rischio di precarizzazione. L'art. 2 prevede che attraverso gli incentivi *“sono sostenuti l'assunzione, l'inserimento in qualità di soci-lavoratori in cooperative, la stabilizzazione occupazionale, la trasformazione del contratto di lavoro riferibile ai (...) cittadini italiani o extracomunitari in regola con la vigente normativa in materia di immigrazione, residenti o domiciliati sul territorio regionale”*, senza alcun riferimento alla necessità di possesso continuativo del domicilio fiscale. Il Capo II del regolamento, rubricato *“Ammontare degli incentivi”*, che disciplina il computo degli incentivi per ciascuna categoria di interventi, non contiene previsioni che ne parametrano l'ammontare al periodo di possesso continuativo da parte del lavoratore del domicilio fiscale nel territorio regionale. In particolare, l'art. 10, intitolato *“Regole comuni sull'ammontare degli incentivi di cui agli articoli 7, 8 e 9”*, al comma 1, per le domande di incentivo relative a contratti di lavoro a tempo parziale, prevede una *“riduzione in proporzione alla riduzione dell'orario contrattuale”*. Il comma 2 stabilisce una maggiorazione degli incentivi qualora le assunzioni, trasformazioni o stabilizzazioni riguardino soggetti che, alla data di presentazione della domanda *“risultino componenti di un nucleo familiare monoparentale in cui sia compreso almeno un figlio di minore età”*.

13. La definizione del concetto di stato legittimo di talune categorie di immobili a fini edilizio-urbanistici (norme della Regione Veneto)

13.1. La sentenza n. 217/2022

La sentenza n. 217 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 7 della legge veneta n. 19 del 2021 che, introducendo l'art. 93-*bis* nella legge regionale n. 61 del 1985, forniva rispetto a due distinte fattispecie altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici (commi 1 e 2). L'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia individua, in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo stato legittimo dell'immobile, definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili. Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualificazione in termini di principio fondamentale in materia di governo del territorio. In primo luogo, la Corte ha ravvisato la distanza tra il comma 1 della disposizione impugnata e il contenuto del citato art. 9-*bis*, comma 1-*bis*. Infatti, il comma 1 statuiva che – nel caso di immobili oggetto di variazioni non essenziali operate anteriormente al 30 gennaio 1977, dotati di certificato di abitabilità o agibilità e di proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle suddette variazioni – lo stato legittimo coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi. Diversamente la norma statale dispone che lo stato legittimo dell'immobile è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto o legittimato la costruzione e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile, integrati con eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile, integrati con eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. In altri termini, mentre la norma regionale associava lo stato legittimo dell'immobile al certificato di abitabilità o agibilità, l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia lo collega al titolo abilitativo edilizio sul presupposto della sua obbligatorietà. Tale ultimo titolo era obbligatorio anche nelle ipotesi disciplinate dalla norma censurata sia per il periodo considerato sia per il tipo di intervento (le variazioni non essenziali). Infatti, sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissava al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si potevano far valere le risultanze del certificato di abitabilità o agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio. Senonché, già dal 1° settembre 1967 – in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco. Quanto al secondo profilo, il titolo edilizio era richiesto anche per le variazioni non essenziali, configurandosi diversamente delle ipotesi di

violazioni edilizie, tuttora oggetto di precise sanzioni da parte della più recente legislazione statale e regionale. Il comma 2 della disposizione censurata, invece, riguardava gli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori. Per tali ipotesi, era disposto che la condizione di stato legittimo fosse attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente. Al riguardo, la Corte ha evidenziato che, anche prima della data indicata nel citato comma 2, vi erano Comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare. Conseguentemente, l'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove si riferisce all'obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell'art. 93-bis, comma 2, della legge impugnata che ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo.

13.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

La Regione ha preso atto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, segnalandola sul portale istituzionale, nella sezione "Ambiente e territorio", in corrispondenza dell'informativa sulla legge regionale n. 19 del 2021 "*Veneto Cantiere Veloce*". Sul sito del Comune di Verona è stata pubblicata la seguente precisazione sulla sentenza n. 217: "*A seguito della sentenza (...) la norma regionale sullo stato legittimo non potrà più essere utilizzata per la presentazione delle pratiche edilizie*".

Quanto al seguito legislativo, in data 13 giugno 2023, il Consiglio regionale, su iniziativa di alcuni consiglieri di maggioranza, ha deliberato, approvandone il testo, sulla "proposta di legge statale n. 32", recante "*Modifiche del d.P.R. 380 del 6 giugno 2001 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia e nuove norme in materia di regolarizzazione edilizia*", da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'art. 121 Cost. L'art. 1, rubricato "*Modifiche dell'art. 9 bis del DPR 380 del 6 giugno 2001 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*", testualmente recita: "*Dopo il comma 1 bis dell'articolo 9 bis del DPR 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni è aggiunto il seguente 1-ter: è altresì considerato in stato legittimo l'immobile che presenta parziali difformità realizzate in epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 «Norme per l'edificabilità dei suoli», durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguito il rilascio del certificato di abitabilità o agibilità nelle forme previste dalla legge*". L'art. 2 reca una clausola di invarianza finanziaria dal seguente tenore: "*All'attuazione della presente legge si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*".

La relazione della seconda Commissione consiliare spiega che la proposta consegue alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 7 della legge regionale n. 19 del 2021 e che, durante la vigenza della norma dichiarata incostituzionale, nella Regione "*sono state avviate procedure e presentate pratiche edilizie che ora espongono i proprietari ad un'ulteriore e*

potenzialmente più grave situazioni di incertezza, paventandosi anche ipotesi di sanzioni e eventuali obblighi di demolizione delle parti di immobili ritenute abusive” .

La relazione tecnica allegata, oltre a dare conto della neutralità finanziaria della proposta di legge, spiega che: *“Atteso che le motivazioni che avevano indotto il legislatore regionale ad intervenire in tale materia restano tuttora valide, preso atto dei pronunciamenti della Corte, si è dato corso alla presente iniziativa, ritenendo, con la soluzione proposta, nel contempo di preservare il rispetto delle norme e di risolvere una oggettiva situazione di incertezza determinatasi dopo il decorso di un lunghissimo arco di tempo, per situazioni evidentemente marginali e di trascurabile rilevanza generale, afferendo a situazioni di parziale difformità per la sussistenza di variazioni non essenziali”*. Il disegno di legge si ispira a *“un orientamento del Consiglio di Stato che ha ritenuto non sanzionabili difformità parziali rilevate in immobili appartenenti a soggetti non autori delle predette difformità, cui è comunque seguito un rilascio da parte del Comune del certificato di abitabilità/agibilità”*. Quindi, la proposta di legge mira a introdurre una norma che, secondo la relazione dei proponenti, *“preveda le modalità per poter ritenere regolarizzabile una situazione di parziale e trascurabile difformità edilizia rispetto al titolo abilitativo”*.

Il disegno di legge è stato presentato dal Consiglio regionale alla Camera dei deputati in data 20 giugno 2023 e risulta rubricato come Atto Camera n. 1235.

14. L’esonero dall’autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana)

14.1. La sentenza n. 239/2022

La sentenza n. 239 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 1 della legge toscana n. 52 del 2021 che, inserendo il comma 4-*bis* nell’art. 47-*bis* della legge regionale n. 39 del 2000, esonerava dall’autorizzazione paesaggistica gli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardasse in modo esclusivo i boschi. La Corte – dopo aver rammentato che il taglio colturale rappresenta un’ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, distinta dalla trasformazione – ha sostenuto che la disciplina del provvedimento autorizzatorio, così come l’individuazione delle ipotesi di deroga, attiene al cuore della materia della tutela del paesaggio, di esclusiva competenza statale. Per questa ragione, la pretesa interpretazione di una disposizione come l’art. 149 cod. beni culturali, che indica puntualmente, offrendone una definizione, le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica, è un’operazione che resta sottratta a qualsiasi possibilità di intervento ad opera della legge regionale: l’interpretazione non può che spettare agli organi chiamati ad applicare lo stesso art. 149 (pubblica amministrazione e giudici comuni) e, se del caso, al legislatore statale che intenda provvedervi in sede di interpretazione autentica. Il necessario rispetto della competenza esclusiva dello Stato corrisponde, del resto, all’esigenza sostanziale di non mettere a rischio quell’uniformità che la Costituzione mira a garantire e che sarebbe pregiudicata qualora le Regioni potessero vincolare con legge, nei loro territori, l’interpretazione dell’art. 149. Peraltro, la norma non rappresentava una semplice e corretta riproposizione della disciplina statale in quanto l’art. 149, comma 1, lett. c), cod. beni culturali limita l’esonero dall’autorizzazione paesaggistica al caso in cui il taglio colturale, autorizzato in base alla normativa in materia, sia eseguito in un bosco vincolato *ex lege*.

14.2. Il seguito nell’ordinamento regionale

Sul sito istituzionale della Regione, nella banca dati delle leggi regionali, in calce all’articolo dichiarato incostituzionale, sono riportati gli estremi della sentenza n. 239.

Prima dell’adozione della norma dichiarata illegittima, in data 22 giugno 2021, il Consiglio regionale ha approvato, su iniziativa di alcuni consiglieri di maggioranza, la proposta di legge al Parlamento n. 1, denominata “*Disposizioni di semplificazione in materia di selvicoltura. Modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)*”. La proposta consta di un unico articolo, rubricato “*Interventi non soggetti ad autorizzazione. Modifiche all’art. 149 del d.lgs. n. 42/2004*”, che mira a sostituire la lett. c) del comma 1 dell’art. 149 predetto, come segue: “*per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall’articolo 142, comma 1, lettera g), e in quelli ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, ai sensi dell’articolo 136 e seguenti, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia*”. L’approvazione della modifica comporterebbe

che l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica – prevista a legislazione vigente per una serie di interventi, compreso il taglio colturale, quando i boschi e le foreste interessati sono sottoposti al vincolo *ex art.* 142 cod. beni culturali – venga applicata anche nelle ipotesi in cui i boschi e le foreste interessati dall'intervento siano stati sottoposti a vincolo per effetto di apposito provvedimento amministrativo che ne dichiarasse il notevole interesse pubblico. La proposta di legge è stata presentata al Senato in data 1° luglio 2021 e numerata come Atto Senato n. 2314, ma al termine della precedente legislatura non risultava ancora iniziato l'*iter* per la sua approvazione. Il 18 gennaio 2023, il disegno di legge è stato ripresentato al Senato, dove ha assunto la numerazione A.S. n. 476 e risulta assegnato alla VIII Commissione permanente in sede redigente.

Nelle more del giudizio costituzionale, è stata presentata, in data 8 marzo 2022, da un consigliere di minoranza la proposta di legge regionale n. 110 avente ad oggetto "*Disposizioni in materia di gestione forestale e tagli colturali. Modifiche alla Legge Regionale 39/2000 e alla Legge Regionale 80/2012*". Nel preambolo si evidenzia che "*L'art. 47-bis della L.R. n° 39/2000 elenca una serie di tipologie di tagli colturali mentre è necessario che la legge regionale si attenga alle leggi nazionali in materia forestale e paesaggistica per quanto concerne il taglio colturale e il taglio a raso delle fustaie*". L'art. 12 della proposta, rubricato "*Taglio colturale e autorizzazione paesaggistica – modifiche all'art. 47-bis della legge regionale n°39/2000*", mira a sostituire interamente detto art. 47-bis nei seguenti termini: "*La presente legge si adegua alla norma statale, per ciò che concerne le aree interessate da tutela paesaggistica, il taglio colturale e il taglio a raso delle fustaie. L'autorizzazione paesaggistica è propedeutica al rilascio di ogni altra autorizzazione di competenza regionale*". Durante l'esame della proposta da parte della seconda Commissione consiliare, in data 16 giugno 2022, un consigliere di maggioranza ha dichiarato il voto contrario del proprio gruppo, spiegando che "*la Regione Toscana ha deciso di resistere al contenzioso promosso dal Governo riguardo alla l.r. 52/2021 e il parere favorevole alla proposta di legge n. 110 sarebbe incoerente con la scelta intrapresa*"; la Commissione all'unanimità ha adottato parere contrario. Nella seduta del 13 luglio 2022, il Consiglio regionale ha espresso voto contrario su tutti gli articoli della proposta di legge n. 110 che, pertanto, è stata respinta.

Infine, in data 13 giugno 2023, è stata depositata presso la Segreteria del Consiglio la mozione n. 1315 in merito al taglio boschivo in Toscana che, preso atto della sentenza n. 239, impegna la Giunta e l'Assessore competente a confrontarsi con il Parlamento, il Governo e in sede di Conferenza Stato-Regioni sull'opportunità di semplificare la pratica della silvicoltura, riducendo gli oneri burocratici e dando impulso a un settore peculiare dell'economia regionale.

15. L'ampliamento della superficie lorda dei fabbricati già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)

15.1. La sentenza n. 251/2022

La sentenza n. 251 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché del principio di leale collaborazione, dell'art. 6, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 23 del 2021 che, nel sostituire il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 della legge regionale n. 31 del 2008, consentiva, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica. La disposizione introduceva la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, senza prevedere al contempo un'espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica. Non erano idonei ad assolvere a questa specifica funzione di salvaguardia né il generico riferimento alla tutela del paesaggio *ex* art. 150, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione dell'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 sull'agriturismo, che attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi. Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio. Nella specie, l'omessa indicazione, da parte della norma impugnata, dell'espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti, tenuto conto dell'assenza di un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la Regione. Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica in Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codeciso tra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio, la cui sezione 3 contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente dal 2001. Per quanto la Lombardia risulti dotata, già da prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, tuttora operante come parte del PTR, è evidente che tale pianificazione esprime scelte imputabili in via esclusiva alla Regione, alle quali lo Stato è rimasto estraneo, e che resta ancora inattuato il modello di pianificazione paesaggistica prescritto dal codice, il cui tratto caratterizzante è costituito dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione. In definitiva, la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici hanno determinato l'illegittimità della norma per violazione dei principi di necessaria copianificazione paesaggistica e leale collaborazione. È apparso altresì evidente l'abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estendeva la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio.

15.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

A seguito dell'indicata pronuncia non risultano specifiche iniziative delle istituzioni regionali.

16. La sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa (norme della Regione Siciliana)

16.1. La sentenza n. 252/2022

La sentenza n. 252 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 14 dello statuto speciale, dell'art. 1, comma 1, della legge siciliana n. 19 del 2021 che, nel pretendere di interpretare autenticamente l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004 di recepimento del terzo condono edilizio, limitava espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di inedificabilità assoluta, ammettendola, invece, per le opere realizzate in aree soggette ad altri vincoli di inedificabilità relativa. La norma impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, aveva carattere innovativo perché, consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, era in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intendeva interpretare. Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nella sua integralità. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal comma 27, lett. d), dell'art. 32, che attribuisce carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta. Fra questi, vi sono i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell'esecuzione delle opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. In tal senso, si è espressa ripetutamente la Corte di cassazione penale, chiarendo che la legge regionale n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni aspetto, il terzo condono edilizio e che è recepita dalla legge regionale n. 15 del 2004. Non è apparso perciò condivisibile il diverso avviso del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana secondo cui, nell'ambito di questa, dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta. Deve dunque escludersi che l'applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare tra le possibili varianti di senso del testo originario dell'art. 24 asseritamente interpretato. Vero è che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio; essa, tuttavia, deve essere esercitata senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono a limite esterno della potestà legislativa. Nella specie, le grandi riforme sono individuate dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ambiente. Assurgono così a norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, incluso il limite di cui alla lett. d). La disposizione impugnata ha ecceduto quindi i limiti statuari della potestà legislativa primaria della Regione. In via consequenziale, la declaratoria

di illegittimità ha investito le residue disposizioni della legge regionale n. 19 del 2021 (relative ai termini per il nulla osta e all'entrata in vigore), che difettavano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata.

16.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Sul sito dell'Assemblea regionale siciliana, nella banca dati delle leggi regionali, è stata segnalata l'impugnazione statale che ha dato luogo alla sentenza n. 252; nella rassegna di giurisprudenza costituzionale relativa al periodo luglio – dicembre 2022 è stato illustrato il contenuto della pronuncia. Attualmente, non risulta uno specifico seguito legislativo.

Si segnala che la sentenza n. 90 del 2023 ha dichiarato illegittima un'altra disposizione siciliana di sanatoria di opere costruite in aree vincolate. Si tratta dell'art. 20, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 23 del 2021, che estendeva la sanatoria paesaggistica *ex post* a ipotesi diverse da quelle tassativamente indicate dal legislatore statale, ponendosi in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui agli artt. 146 e 167 del codice dei beni culturali che vietano la sanatoria paesaggistica postuma salvi i casi in cui, ai sensi della norma transitoria *ex art.* 182, comma 3-*bis*, l'istanza risulti essere stata presentata prima del 30 aprile 2004.

Si ritiene opportuno riportare una recente proposta di modifica dell'art. 24 della legge regionale n. 37 del 1985, relativo alla possibilità di condonare opere realizzate in aree sottoposte a vincoli. Il testo vigente del comma 1 prescrive: *“Qualora le opere eseguite senza licenza concessione o autorizzazione o in difformità dalle stesse ricadano nell'ambito dei parchi regionali di cui alla legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 e successive modifiche e integrazioni, il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria, con esclusione delle opere ricadenti nelle zone a inedificabilità assoluta realizzate in data successiva all'imposizione del vincolo, è subordinato al nulla osta del presidente dell'ente parco rilasciato ai sensi del comma 5 dell'art. 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14”*. Il comma 2 recita: *“Per le opere ricadenti nell'ambito di riserve naturali, tale nulla-osta è reso dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente sentito il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale di cui all'articolo 3 della citata legge regionale 6 maggio 1981, n. 98”*. Tanto premesso, è stato presentato all'Assemblea Regionale, su iniziativa del Presidente della Regione, il disegno di legge n. 499 del 10 maggio 2023, recante *“Disposizioni in materia di urbanistica ed edilizia”*. L'art. 10 del disegno di legge, rubricato *“Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985 n. 37 recante Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive”*, contiene la seguente modifica: *“Al comma 2 dell'articolo 24 le parole da - dall'Assessore regionale - a - n. 98 - sono sostituite dalle seguenti dagli Enti, Associazioni private o Università cui sono affidate in gestione”*. In caso di approvazione della novella, il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria per le opere eseguite senza licenza, concessione o autorizzazione o in difformità dalle stesse che ricadono nelle riserve naturali verrebbe subordinato al nulla osta del gestore della riserva, anziché al nulla osta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, sentito il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale di cui all'art. 3 della legge regionale n. 98 del 1981. In proposito, la relazione illustrativa ha specificato che *“La modifica proposta è finalizzata allo snellimento delle procedure di rilascio di concessione o autorizzazione in sanatoria, per le*

opere ricadenti nell'ambito delle riserve naturali. Si propone, pertanto che il relativo nulla osta sia rilasciato dall'ente gestore della riserva naturale in quanto ente preposto al rilascio di pareri inerenti alla riserva naturale affidata in gestione".

Si segnala altresì la presentazione di un disegno di legge in materia di rilascio di concessioni in sanatoria che, secondo i proponenti, darebbe attuazione alla sentenza n. 232 del 2017. Il 15 dicembre 2022 è stato depositato presso l'Assemblea Regionale, su iniziativa di due consiglieri di maggioranza, un disegno di legge recante *"Modifiche all'articolo 14 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 - Recepimento con modifiche dell'articolo 36 Accertamento di conformità del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"*. Si riporta il preambolo al disegno di legge: *"la disposizione di cui al comma uno ci viene implicitamente richiesta dalla Corte Costituzionale a seguito di sentenza, la n. 232/2017, nella quale aveva dichiarato illegittimo l'articolo 14 comma 1 della L.R. 16/2016 per la parte in cui non prevedeva la doppia conformità urbanistica, che con la disposizione viene introdotta"*; con il secondo comma *"si introduce la possibilità, così come già prevista in Emilia Romagna regione a statuto ordinario, e non impugnata (...), di consentire, ai soli fini amministrativi e qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, il permesso e la SCIA in sanatoria"*. Il disegno di legge consta, quindi, di un solo articolo composto da due commi che prevedono: *"1. All'articolo 14 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 (...) al comma 1, le parole se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, sono sostituite dalle parole se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda"*; *"2. Dopo il comma 1 inserire il seguente: 1.bis. Fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso e la SCIA in sanatoria possono essere altresì ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda"*.

17. Disposizioni in materia di pubblico impiego (norme della Regione Sardegna)

17.1. La sentenza n. 255/2022

La sentenza n. 255 ha esaminato diverse norme della legge sarda n. 17 del 2021, recante “*Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale*”. Di seguito sono analizzate le questioni oggetto di accoglimento.

La Corte ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 3, lett. a), dello statuto speciale, l’art. 5, comma 3, che prevedeva requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale. In particolare, la norma consentiva al personale transitato mediante progressione verticale nella qualifica apicale di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell’area o categoria apicale, l’anzianità di servizio maturata in carriere non apicali. Il legislatore sardo sostituiva indebitamente i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, violando la competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile, cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale, ed esorbitando dalle attribuzioni statutarie, in quanto la disciplina dei requisiti minimi culturali non è riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione.

La pronuncia ha poi giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 5, comma 19, che stabiliva il superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale regionale previsti dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. In particolare, per effetto del richiamo all’art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, la disposizione consentiva di destinare, in eccedenza rispetto ai predetti limiti, le economie di spesa del contratto collettivo regionale di lavoro del triennio 2016-2018 al fondo retributivo del rendimento e/o al fondo per le progressioni professionali. Tuttavia, la Regione non poteva applicare il citato art. 3, comma 2, avente carattere programmatico e la cui attuazione è compiutamente avvenuta solo con l’art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, che prevede criteri e limitazioni alla possibilità di superare la spesa relativa al trattamento economico accessorio. La normativa regionale, entrata in vigore prima della legge n. 234 del 2021, avrebbe dovuto rispettare il limite di spesa posto originariamente dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Pertanto, il denunciato incremento di spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti dettati dallo Stato al fine di assicurare l’invarianza della spesa, non è risultato compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall’Unione europea.

Parimenti illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., è risultato l’art. 5, comma 25, ove si stabiliva che, al fine di rafforzare l’organico, con particolare riguardo alle necessità determinate dall’emergenza da COVID-19 e in applicazione dell’art. 38-*bis* della legge regionale n. 31 del 1998, il personale con contratto a tempo indeterminato che avesse prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, anche attraverso i progetti di cui alla delibera di Giunta 18 gennaio 2005, n. 1/11, negli ultimi cinque anni potesse transitare, a seguito di domanda, nell’Amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta

dell'amministrazione di provenienza. La norma subordinava il transito all'assenza di oneri per la finanza regionale nonché al rispetto dei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale e delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. Ciò nonostante, si poneva in contrasto con la disciplina statale in materia di mobilità. L'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti pubblici, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento; l'amministrazione di appartenenza esprime previamente il proprio assenso soltanto nel caso in cui si tratti di posizioni dichiarate motivatamente infungibili o di personale assunto da meno di tre anni, oppure quando la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20% nella qualifica; nel caso di mobilità volontaria, peraltro, non è garantito il mantenimento del livello retributivo in godimento presso l'amministrazione di provenienza. Le divergenze riscontrate tra la disposizione impugnata e la normativa statale in ordine al trattamento del personale in esame hanno determinato l'invasione della materia dell'ordinamento civile, riservata al legislatore statale. Peraltro, la competenza legislativa esclusiva attribuita dallo statuto alla Regione in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale incontra il limite derivante dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Inoltre, è stato dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 5, comma 26, il quale consentiva, al fine di garantire l'assolvimento delle procedure in corso, l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021/2027, di prorogare, fino a un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti in seguito a procedure di evidenza pubblica nel sistema Regione ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'Assessore competente. La disposizione riguardava rapporti di lavoro già in essere, a prescindere dal loro oggetto e dalla loro durata iniziale, e andava a incidere sul termine di durata fissato al momento della stipula del contratto, prescrivendone la proroga fino a un massimo di due anni. La disciplina degli incarichi dirigenziali attiene alla materia dell'ordinamento civile. In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha un effetto unificante delle regole inerenti all'accesso nelle pubbliche amministrazioni, mentre la disposizione impugnata prevedeva una disciplina specifica, valevole per la sola Regione Sardegna, che permetteva di prorogare in modo generalizzato gli incarichi dirigenziali in corso di esecuzione.

La pronuncia ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., anche l'art. 5, comma 29, che, al fine di attuare i commi 4-ter e 4-quater dell'art. 58 della legge regionale n. 31 del 1998 e istituire un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale, autorizzava per la contrattazione collettiva regionale l'ulteriore spesa di euro 285.840 per il 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dal 2022. La disposizione, intervenendo nell'ambito del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, si poneva in contrasto con gli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono, rispettivamente, che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi. La norma censurata non si limitava a prevedere le risorse finanziarie

necessarie al pagamento dell'indennità pensionabile al personale della protezione civile regionale ma interveniva determinando unilateralmente detta indennità, con ciò sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva e invadendo la competenza statale in materia di ordinamento civile. Inoltre, le competenze statutarie devono comunque essere esercitate nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono le previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infine, la sentenza ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 20, comma 1, che autorizzava l'Amministrazione regionale a concedere ai Comuni anticipazioni per fronteggiare le spese inerenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione di opere abusive e di rimessione in pristino, stabilendo modalità e tempi di restituzione. Il legislatore regionale ha inteso adempiere alla funzione statutaria di garantire la tutela del territorio nel proprio ambito, sostenendo in parte – e, in alcuni casi, del tutto, quando l'ente sia radicalmente sprovvisto di risorse per apprestare i relativi interventi – gli enti locali nell'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino relativi a opere abusive. Tuttavia, questa finalità non giustifica alcuna deroga al principio generale secondo cui la legge regionale che dispone una spesa deve essere corredata dell'esatta quantificazione e dell'indicazione della posta di bilancio, secondo le modalità previste nel d.lgs. n. 118 del 2011. La disposizione non conteneva alcuna quantificazione della spesa derivante dalla sua applicazione e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento.

17.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

Sul sito istituzionale del Consiglio regionale, nella parte relativa all'attività legislativa, è presente un'apposita sezione dedicata alle leggi impugnate dal Governo, ove compare, con indicazione della sentenza n. 255, anche la legge regionale n. 17 del 2021.

Nelle more della pubblicazione della sentenza, avvenuta in data 21 dicembre 2022, l'art. 14 della legge regionale n. 22 del 12 dicembre 2022 ha apportato ai censurati artt. 5, comma 3, e 20 della legge regionale n. 17 del 2021 modifiche intese a superare le censure governative. In particolare, l'art. 14, comma 1, ha inserito, in chiusura del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2021, le parole: “*fermo restando il possesso del requisito della laurea specialistica o magistrale o del diploma di laurea prescritto dalle disposizioni normative vigenti in materia di accesso alla dirigenza*”. Inoltre, il comma 5 del citato art. 14 ha inserito nell'art. 20 della legge regionale n. 17 del 2021 (modificativo dell'art. 15 della legge regionale n. 45 del 1989) un ulteriore comma dal seguente tenore: “*Per le finalità di cui all'articolo 15 della legge regionale n. 45 del 1989 è autorizzata per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 la spesa di euro 80.000 (missione 08-programma 01-titolo 2)*”, così quantificando l'onere per il triennio 2022-2024 e indicandone la copertura.

Quanto al seguito della declaratoria di illegittimità del comma 19 dell'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2021, si segnala che l'art. 7, comma 11, della legge regionale n. 1 del 2023 ha incrementato al di là del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 le risorse da destinare alla contrattazione collettiva per trattamenti economici (indennità di amministrazione e indennità forestale). Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 aprile 2023, ha impugnato diverse disposizioni della legge n. 1 del 2023, tra le quali l'art. 7, comma 11, censurato in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e),

Cost., e 3 dello statuto speciale. Nel ricorso si sostiene che, pur essendo corrisposte quali elementi fissi e continuativi della retribuzione, l'indennità di amministrazione e quella forestale hanno natura di trattamento economico accessorio; pertanto, le risorse a tal fine dedicate dovrebbero rientrare nel predetto limite. Il ricorso fa un espresso riferimento alla *“precedente consimile disposizione regionale della Sardegna”* di cui all'art. 5, comma 19, della legge regionale n. 17 del 2021.

In relazione alla declaratoria di illegittimità del comma 26 dell'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2021, consta un seguito amministrativo. In particolare, in data 23 dicembre 2022, l'Assessore regionale per gli Affari generali, Personale e Riforma ha adottato 5 decreti per revocare le proroghe di incarichi disposte ai sensi del predetto comma 26. I decreti stabiliscono che, *“a decorrere dal 21 dicembre 2022, data di pubblicazione della sentenza n. 255/2022 della Corte costituzionale sulla Gazzetta Ufficiale n. 51, è disposto il ritiro del decreto dell'Assessore degli Affari generali, Personale e Riforma (...) con il quale, senza soluzione di continuità, per un periodo di anni due, (...) è stato prorogato (...) l'incarico (...) originariamente conferito”*.

Infine, per quanto riguarda il seguito della declaratoria di illegittimità dell'art. 5, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2021, si segnala che l'art. 7, comma 14, della legge regionale n. 1 del 2023, per le medesime finalità *“di dare attuazione ai commi 4-ter e 4-quater dell'articolo 58 della legge regionale 13 novembre 1998 n. 31”*, prevede che *“alla contrattazione collettiva regionale sono destinate, ai sensi dell'art. 62 della legge regionale n. 31 del 1998 ulteriori risorse pari a euro 1.143.360 annui a decorrere dall'anno 2023”*, a valere sulla missione 20-programma 03-titolo 1. Rispetto all'art. 5, comma 29, che autorizzava l'ulteriore spesa, incorrendo così nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., per contrasto con la riserva di contrattazione collettiva *ex artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001*, l'art. 7 in esame si limita a destinare le risorse necessarie all'attuazione di quanto previsto dai commi 4-ter e 4-quater della legge regionale n. 31 del 1998.

18. Le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 (norme della Regione Molise)

18.1. La sentenza n. 268/2022

La sentenza n. 268 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 12, comma 1, lett. dd), della legge molisana n. 17 del 2020, di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, e del relativo Allegato 30, nella parte in cui disponevano le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019, nonché della legge regionale n. 3 del 2021, di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023. Dalle risultanze contabili esposte negli allegati al rendiconto dell'esercizio 2019 risultavano quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021 e non recuperate nonché un peggioramento del disavanzo corrispondente alla differenza tra il disavanzo registrato nel rendiconto 2019 e quello accertato con il rendiconto 2018. Le norme impugnate disponevano il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019 e dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi. In base al combinato disposto dell'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e dei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 al medesimo d.lgs., se l'approvazione del rendiconto fosse stata tempestiva, le quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 e non recuperate avrebbero dovuto essere interamente applicate all'esercizio 2020, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio, mentre l'ulteriore disavanzo emerso nell'esercizio avrebbe potuto essere applicato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione. Se, invece, il rendiconto non fosse stato approvato nel termine di legge, secondo i principi contabili di cui ai citati paragrafi, il disavanzo non ripianato nonché l'ulteriore disavanzo emerso non avrebbero potuto che essere oggetto di recupero per l'intero importo nell'esercizio in corso di gestione. Invero, il rendiconto dell'esercizio 2019 è stato approvato con la legge regionale n. 17 del 2020, in data 30 dicembre 2020: quindi, dopo il termine di legge (eccezionalmente prorogato al 30 settembre 2020) e, altresì, dopo il termine utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2020, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2019. Sicché, si rendeva impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione, ma anche ripianare l'ulteriore disavanzo negli esercizi considerati dal bilancio di previsione. L'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato all'esercizio 2021, come previsto dai menzionati principi contabili che esprimono l'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici, quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e dell'uniformità dei tempi del suo ripiano. Le norme impugnate, pertanto, violavano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Quanto alla legge regionale n. 3 del 2021, recante l'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, le tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo applicavano al 2021 la quota di disavanzo non ripianato relativa al 2019 e derivante da precedenti piani di rientro nonché da anticipazioni di liquidità mentre il maggiore disavanzo generato dalla gestione 2019 veniva applicato in parte nel 2022 e in parte nel 2023. Anche tali previsioni violavano i principi contabili di cui all'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 al medesimo d.lgs., in base ai quali l'ammontare di

disavanzo da ripianare nel 2021 avrebbe dovuto includere, oltre alla quota da recuperare nell'esercizio, in attuazione delle previsioni dei precedenti piani di rientro, anche l'intero disavanzo non ripianato nel 2019. Pertanto, il bilancio regionale di previsione 2021-2023 risultava sottostimato quanto all'importo del disavanzo da recuperare, la cui iscrizione deve sempre precedere quella di tutte le altre poste, con conseguente inattendibilità di tutti i valori contabili presi a riferimento per la costruzione degli equilibri degli esercizi successivi e illegittimità dell'intera legge di approvazione del bilancio di previsione. La Corte, nel ricordare che il principio dell'equilibrio tendenziale di bilancio è un precetto dinamico della gestione finanziaria, ha invitato la Regione ad adottare, nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute, appropriate variazioni del bilancio di previsione.

18.2. Il seguito nell'ordinamento regionale

L'adeguamento alla sentenza n. 268 esige un intervento del legislatore molisano rivolto ad applicare le quote del disavanzo non ripianato nell'esercizio 2019 e di quello derivante dalla gestione 2019 in conformità ai principi contabili di cui ai punti 9.2.26 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011. Nello specifico, si richiedeva un assestamento di bilancio che, in ottemperanza al monito contenuto nella sentenza, modificasse la voce "disavanzo da ripianare" e, nei piani di rientro, l'imputazione del disavanzo ai singoli esercizi.

È qui opportuno esaminare anche i provvedimenti legislativi inerenti al ciclo di bilancio regionale adottati nelle more del giudizio definito dalla sentenza n. 268 in quanto, nei relativi documenti accompagnatori, il legislatore molisano ha dichiarato di aver preso atto delle impugnazioni delle leggi regionali nn. 17 del 2020 e 3 del 2021 e di aver modificato i piani di rientro dal disavanzo per adeguarsi alle censure governative.

Inoltre, le leggi di approvazione del rendiconto 2020, del bilancio di assestamento 2021-2023 e del rendiconto 2021 sono state impugnate, successivamente alla sentenza n. 268, per vizi correlati a quelli già rilevati dalla Corte, sia in relazione ai parametri interposti, sia in ragione del principio di continuità del bilancio.

Di seguito si illustra come la Regione abbia modificato i piani di rientro e, in particolare, l'imputazione delle componenti del disavanzo riconducibili a quello non ripianato nell'esercizio 2019 e a quello derivante dalla gestione 2019, secondo quanto emerge dai documenti accompagnatori del rendiconto 2020, della legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, del bilancio di previsione 2022-2024 e del rendiconto 2021. Si dà conto altresì dei giudizi di legittimità costituzionale introdotti con ricorso governativo o con ordinanza della Corte dei conti, aventi ad oggetto le leggi di approvazione del rendiconto 2020, dell'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 nonché del rendiconto 2021.

Alla distinta disamina degli atti che contraddistinguono la complessa vicenda del bilancio molisano occorre premettere che il legislatore regionale, già nei documenti accompagnatori della legge n. 3 del 2021 (dichiarata illegittima dalla sentenza n. 268), ha dato atto dell'impugnazione della legge n. 17 del 2020, rinviando le modifiche necessarie, in caso di accoglimento del ricorso statale, alla legge di approvazione del rendiconto. Infatti, la nota integrativa allegata alla legge regionale n. 3 del 2021, richiamando la delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2021 di impugnazione della legge regionale n. 17 del 2020, ha

affermato che, in occasione dell'approvazione del rendiconto generale 2020, si sarebbe provveduto a rettificare le tabelle rappresentative della composizione e delle modalità di copertura del disavanzo.

a) Legge regionale n. 6 del 29 dicembre 2021 (approvazione del rendiconto 2020).

Il rendiconto dell'esercizio 2020, approvato nelle more del giudizio definito dalla sentenza n. 268, ha evidenziato un disavanzo di amministrazione di € 494.258.381,92, fortemente migliorativo rispetto a quello del 2019 di € 533.485.728,21. Il legislatore molisano ha adottato misure intese ad attuare l'impegno assunto nei documenti accompagnatori della legge regionale n. 3 del 2021 di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023. Infatti, nella relazione al rendiconto, nella parte relativa alla composizione del disavanzo e alle sue modalità di copertura, è affermata la necessità di procedere a una revisione delle quote iscritte nei singoli esercizi del bilancio di previsione 2021-2023 a titolo di copertura del disavanzo e a un aggiornamento del piano di rientro, al fine di adeguare la rappresentazione delle tabelle contenute nel rendiconto 2019 (legge regionale n. 17 del 2020) e nel bilancio di previsione 2021-2023 (legge regionale n. 3 del 2021) alle *“indicazioni/osservazioni contenute nelle corrispondenti impugnative del Consiglio dei Ministri”*.

Le tabelle allegate hanno evidenziato che la componente di disavanzo riconducibile alla quota non recuperata nel corso del 2019, pari a € 19.647.433,60, è stata integralmente ripianata nell'esercizio 2020. La componente derivante dalla gestione 2019, pari a € 21.740.555,10, risulta ripianata nell'esercizio 2020 fino a concorrenza di € 1.164.189,25, mentre i restanti € 20.576.365,89 risultano applicati integralmente all'esercizio 2021. In proposito, la relazione al rendiconto ha affermato che la quota non ancora ripianata al 31 dicembre 2020 del maggiore disavanzo derivante dalla gestione 2019, pari a € 20.576.365,89, risulta applicata all'esercizio 2021, *“in quanto primo esercizio di gestione del Bilancio di previsione 2021-2023, nel rispetto del principio contabile di cui 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011”*. La relazione ha altresì affermato che *“la rappresentazione delle tabelle contenute nel Rendiconto 2019 (L.R. n. 17/2020) e nel Bilancio di previsione 2021-2023 (L.R. n.3/2021) è stata adeguata alle indicazioni/osservazioni contenute nelle corrispondenti impugnative del Consiglio dei Ministri, nel rispetto dei principi contabili con particolare riguardo al principio di cui al punto 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011”*.

b) Legge regionale n. 7 del 29 dicembre 2021 (assestamento al bilancio di previsione 2021-2023).

La legge regionale n. 7 del 2021 ha dato atto di un miglioramento, da € 533.485.728,21 a € 494.258.381,92, del risultato di amministrazione accertato nel rendiconto 2020, rispetto a quello del rendiconto 2019.

La nota integrativa ha illustrato gli effetti dell'affermato miglioramento del risultato di amministrazione sul ripiano delle singole componenti del disavanzo. A seguito del dichiarato miglioramento, la Regione ha ritenuto assorbita quasi interamente, al 31 dicembre 2020, la componente del disavanzo riconducibile alla quota non ripianata nel corso dell'esercizio 2019, ridimensionando, per l'effetto, l'importo da applicare al 2021 da € 19.647.433,60 a € 154.252,59 e ha anticipato all'esercizio 2021 il ripiano della componente derivante dalla gestione 2019 (che al 31 dicembre 2020 ammontava a € 21.740.555,10 e che la legge n. 3 del 2021 aveva ripartito nel biennio 2022-2023). Nello specifico, la nota ha riportato quanto

segue. La componente del disavanzo non ripianata nel corso dell'esercizio 2019, che non risulta ancora recuperata al 31 dicembre 2020, pari a € 154.252,59, “sarà ripianata in sede di Bilancio di previsione 2021-2023 sull'annualità 2021, in quanto primo esercizio di gestione del bilancio in conformità al principio contabile applicato 9.2.26, lett. b), dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011”. La quota non ancora recuperata al 31 dicembre 2020 della componente del disavanzo derivante dalla gestione 2019, pari ad € 21.740.555,10, “sarà integralmente ripianata, in sede di Bilancio di previsione 2021-2023, sull'annualità 2021, primo esercizio di gestione del Bilancio in conformità al principio contabile applicato 9.2.28, dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011”.

In sintesi, la Regione, a seguito delle variazioni di bilancio conseguenti all'asserito miglioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, ha sostenuto di essersi adeguata alle censure contenute nei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, anticipando all'esercizio 2021 il ripiano della componente del disavanzo scaturito dalla gestione 2019 (che la legge n. 3 del 2021 aveva programmato nel biennio 2022-2023) e riducendo a soli € 154.252,59 l'importo, da imputare al 2021, della componente del disavanzo non ripianata nel corso dell'esercizio 2019.

c) Legge regionale n. 9 del 25 maggio 2022 (approvazione del bilancio di previsione 2022-2024)

L'allegata nota integrativa ha affermato che il disavanzo al 31 dicembre 2020, come da rendiconto approvato con legge regionale n. 6 del 2021, è di € 494.258.381,92, mentre il disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 è di € 452.496.381,54. La nota contiene anche una tabella relativa alla composizione del disavanzo al 31 dicembre 2020, come da piano di rientro, in cui si evidenzia che la componente riconducibile alla quota non ripianata nel 2019, pari a € 154.252,59, è stata ripianata nel 2021, mentre la componente del disavanzo scaturita dalla gestione 2019, pari a € 21.740.555,10, risulta “da ripianare nel 2022-2023”. Ciò appare difforme da quanto riportano gli allegati alla legge regionale n. 7 del 2021, secondo cui i predetti importi sarebbero stati imputati entrambi all'esercizio 2021.

La relazione del Collegio dei revisori ha specificato che “L'Organo di revisione, visto il risultato presunto di amministrazione al 31/12/2021 che evidenzia un disavanzo di euro 452.496.381,54 invita l'Ente, qualora si realizzi un disavanzo effettivo di amministrazione dalla gestione 2021 – tale da incidere sul piano di rientro (...) – ad adottare senza indugio tutte le idonee misure correttive tese alla salvaguardia degli equilibri di bilancio della Regione”. Il parere non favorevole del Collegio sul bilancio di previsione 2022-2024 è motivato con rilievi e prescrizioni, “anche in ragione della persistente necessità di attivare percorsi straordinari finalizzati al riequilibrio finanziario dell'Ente”.

d) Legge regionale n. 25 del 31 dicembre 2022 (autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023)

Per l'esercizio in corso è stato autorizzato l'esercizio provvisorio del bilancio.

e) Legge regionale n. 27 del 31 dicembre 2022 (approvazione del rendiconto 2021)

Dal rendiconto 2021, tardivamente approvato, è emerso un disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2021 pari a € 493.863.931,66, a fronte di quello accertato al 31 dicembre 2020 pari a € 494.258.381,92.

La relazione al rendiconto ha precisato che, rispetto all'obiettivo di disavanzo fissato nel piano di rientro a € 452.540.923,57, è stato effettivamente conseguito al 31 dicembre 2021 un disavanzo pari a € 493.863.931,66, peggiorativo di € 41.323.008,09. Nella parte relativa alla composizione e alle modalità di copertura del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, la relazione ha precisato che la quota complessiva del disavanzo (riferita a tutte le sue componenti) che avrebbe dovuto essere ripianata nel corso del 2021, pari a € 41.717.458,35, è stata effettivamente recuperata solo in parte, per un importo di € 394.450,26. La differenza, pari a € 41.323.008,09, tra l'importo del disavanzo applicato all'esercizio 2021 (nel bilancio di previsione) e l'importo effettivamente ripianato costituisce disavanzo non ripianato nel corso del 2021, che deve essere imputato secondo le modalità previste dal principio contabile di cui al punto 9.2.26 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011. La relazione ha concluso che il piano di rientro dal disavanzo deve essere aggiornato a seguito delle risultanze accertate al 31 dicembre 2021 e, quindi, nella tabella relativa alla determinazione delle quote di copertura per il triennio 2022-2024, la quota relativa al 2022 è stata aumentata di € 41.323.008,09.

La relazione del Collegio dei revisori ha sottolineato il mancato recupero della quota di disavanzo da ripianare nel 2021 per oltre 41 milioni di euro, precisando che essa va a sommarsi a quella già prevista nel piano di rientro per il 2022; e ha segnalato che la Regione deve *“procedere nell'esercizio 2022 ad un recupero/ripiano del disavanzo per un importo complessivo di € 60.967.237,33”*. Inoltre, si è rimarcato che il bilancio di previsione 2022-2024 *“riportava in modo assolutamente distorto un risultato di amministrazione presunto (...) di €. 452.496.381,54, fornendo un apparente recupero della quota di disavanzo 2021”*. In conclusione, il Collegio ha prescritto alla Regione *“di adottare, senza ulteriore indugio, ogni iniziativa utile tesa ad assicurare (...) l'effettivo recupero del disavanzo di amministrazione, secondo quanto statuito dal D.lgs. 118/2011”*.

f) Ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2023

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso del 27 febbraio 2023, ha impugnato innanzi alla Corte la legge regionale n. 27 del 2022, di approvazione del rendiconto 2021, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e 50 del d.lgs. n. 118 del 2011. Secondo il ricorrente, la tabella allegata alla relazione al rendiconto mostra un miglioramento al 31 dicembre 2021 del disavanzo di amministrazione di soli € 394.450,26, insufficiente a ripianare il disavanzo applicato in via definitiva all'esercizio 2021 di importo pari a € 41.717.458,35. Si ritiene disattesa la previsione dell'art. 50, comma 3-bis, del d.lgs. n. 118 del 2011 secondo cui, nelle more del giudizio di parifica del rendiconto dell'esercizio precedente, le Regioni approvano la legge di assestamento del bilancio di previsione sulla base delle risultanze del disegno di legge di rendiconto approvato dalla Giunta. La Regione Molise avrebbe dovuto adottare, subito dopo l'approvazione in Giunta del disegno di legge del rendiconto 2020 (5 luglio 2021), la legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023. Sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che *“un'approvazione tempestiva dell'assestamento 2021 (...) avrebbe consentito di assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio, anche alla luce delle risultanze della gestione 2021 in corso”*, mentre la *“tardiva approvazione dell'assestamento, a conclusione dell'anno 2021, non garantisce la copertura del disavanzo 2019 nel corso dell'esercizio 2021”*.

g) Ordinanza n. 10 del 13 marzo 2023 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Molise

La Sezione regionale di controllo per la Regione Molise della Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, con ordinanza n. 10 del 13 marzo 2023, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, 6, comma 1, 9 (relativo al risultato di amministrazione) e 12 della legge regionale n. 6 del 2021 di approvazione del rendiconto 2020, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lett. e), e 119, primo comma, Cost. Con la medesima ordinanza sono stati impugnati gli artt. 1, 3 e 5 della legge regionale n. 7 del 2021 di assestamento del bilancio 2021-2023, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lett. e), e 119, primo comma, Cost.

In sede di parifica del rendiconto 2020 è emersa una sottostima del disavanzo al 31 dicembre 2020, che inficia la legge regionale n. 6 del 2021 e, in particolare, l'art. 9 in cui è stato accertato il risultato di amministrazione, unitamente agli allegati contenenti i dati contabili, essendo potenzialmente pregiudicati gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali. La Sezione ha precisato che la situazione finanziaria al 31 dicembre 2020 si caratterizza per l'emersione di un disavanzo di € 589.119.831,03, superiore a quello del rendiconto 2019, non contabilizzato nella legge n. 6 del 2021. Quest'ultima è stata perciò impugnata in ragione *“sia del mancato recupero del maggior disavanzo 2019 e della quota 2020, sia dell'emersione di un ulteriore saldo negativo”*. Il giudice contabile ha specificato, inoltre, che *“la falsa rappresentazione della situazione finanziaria regionale alla data del 31 dicembre 2020, sintetizzata nella cospicua sottovalutazione del disavanzo, ha determinato l'illegittimità della legge 7/2021, in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare nel 2021 e del conseguente, indebito ampliamento degli spazi di spesa”*.

h) Legge regionale n. 4 del 19 settembre 2023

Con delibera n. 231 del 31 luglio 2023, la Giunta regionale, prendendo atto della sentenza n. 268, ha deliberato di proporre al Consiglio *“la rettifica delle tabelle 1) e 2) relative alla Composizione del disavanzo al 31.12.2019 e relative modalità di copertura contenute nell'Allegato 30 (...) alla Legge Regionale n. 17 del 30 dicembre 2020 di approvazione del Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019 e, per gli effetti, di riapprovare la relativa norma dichiarata incostituzionale a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 268/2022 (art. 12, comma 1, lettera dd, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020 n. 17) corredata”* del riformulato allegato 30. Nel documento istruttorio che integra la delibera compare una tabella denominata *“Modalità di ripiano disavanzo 2019-Post Sentenza Corte Costituzionale n. 268/2022”*, nella quale, con riferimento alla quota di disavanzo complessivamente da imputare all'esercizio 2021, viene rideterminata in € 19.647.433,60 la parte riconducibile alla componente del disavanzo non ripianata nel corso dell'esercizio 2019 e in € 21.740.555,10 quella riconducibile alla componente del disavanzo formatasi nel medesimo esercizio.

Con la medesima delibera, la Giunta, constatando che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in data 27 febbraio 2023, la legge regionale n. 27 del 2022, di approvazione del rendiconto 2021, e tenendo conto della delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 192/PARI/2022 del 12 dicembre 2022, di parificazione del

predetto rendiconto, ha proposto al Consiglio *“la rettifica della Legge Regionale n. 27 del 31 dicembre 2022 di approvazione del Rendiconto Generale della Regione Molise per l’esercizio 2021”*, compreso il relativo allegato 30. Nello specifico, la Giunta ha proposto la rettifica della tabella 2 del predetto allegato 30, denominata *“Piano di rientro da disavanzo comprensivo di anticipazioni di liquidità”*, rideterminando *“le componenti del disavanzo di amministrazione ancora da ripianare al 31.12.2021 e le relative quote di mancata copertura/maggiore disavanzo alla stessa data, il cui ripiano, a partire dall’anno 2023, seguirà le (...) modalità previste”* dall’art. 1, comma 3, del d.l. n. 57 del 2023, in deroga all’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011. In proposito, il citato art. 1, comma 3, prevede che le Regioni a statuto ordinario possano ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote di disavanzo già soggette a regimi straordinari di ripiano, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023.

Le descritte proposte sono state unificate nel disegno di legge regionale n. 2 del 2023, approvato dal Consiglio l’8 settembre 2023. La legge molisana 19 settembre 2023, n. 4, recante *“Modifiche all’articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020 n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2019) e Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021)”*, è stata pubblicata nel BUR n. 37 del 21 settembre 2023.

L’art. 1, rubricato *“Sostituzione dell’Allegato 30 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17”*, al comma 1, prevede che il medesimo allegato *“è sostituito dall’Allegato 30 (rettificato)”*. Il comma 2 aggiunge all’art. 12, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2020 il comma 1-bis che recita: *“È altresì approvato l’Allegato 30 (rettificato) denominato Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico-patrimoniale”*. La premessa alla rettificata *“Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico-patrimoniale”* chiarisce che *“si prende atto della Sentenza della Corte Costituzionale n. 268 del 1.12.2022 sul Rendiconto 2019 approvato con la L.R. n. 17/2020”*. Nei paragrafi riguardanti *“Modifiche alla Legge di Rendiconto 2019 (L.R. n. 17/2020)”* e *“Composizione del disavanzo e modalità di copertura”* è precisato che *“a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 268/2022 il maggiore disavanzo accertato al 31.12.2019 in sede di Legge di Rendiconto 2019 (L.R. n. 17/2020) pari ad euro 41.387.988,70 deve quindi essere ripianato in un’unica soluzione nel corso dell’esercizio 2021, in aggiunta alla quota già pluriennalizzata per lo stesso esercizio di euro 19.822.650,66, per un importo complessivo pari ad euro 61.210.639,36”*. Pertanto, dovendosi *“dare esecuzione a quanto disposto dalla Corte Costituzionale (...) si procede alla riformulazione delle tabelle 1) e 2) di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1) del D.lgs. n. 118/2011 relative alla Composizione del disavanzo al 31.12.2019 e relative modalità di copertura”*. È altresì ribadito che la menzionata tabella 2 è stata *“riformulata a seguito della sentenza della Corte Costituzionale”* e che *“il maggiore disavanzo realizzatosi a seguito della gestione 2019 pari ad euro 41.387.988,70 deve essere ripianato secondo i dettami della (...) sentenza, in un’unica soluzione nel corso dell’esercizio 2021, in aggiunta alla quota già pluriennalizzata per lo stesso esercizio di euro 19.822.650,66, per un importo complessivo pari ad euro 61.210.639,36”*. La riformulata tabella 2 (*“Modalità applicazione del disavanzo al bilancio di previsione 2018-2022”*) riporta quale quota complessiva del disavanzo da applicare all’esercizio 2021 l’importo di € 61.210.639,36.

L'art. 2, rubricato *“Modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27”*, al comma 1, lett. a), sostituisce l'art. 9 della legge regionale n. 27 del 2022 (*“Risultato di amministrazione”*), e alla lett. b), sostituisce l'art. 11 della medesima legge (*“Gestione Economica Patrimoniale”*).

L'art. 3 (*“Sostituzione di allegati alla legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27”*) approva *“gli allegati (...) elencati che sostituiscono gli allegati alla legge regionale n. 27/2022, parimenti denominati, approvati nell'art. 12, comma 1, lettere b), c), f), g), h), i), j), l), q) e dd) della stessa legge regionale”*. Al riguardo, l'allegato di cui alla lett. j) è l'allegato 30, denominato *“Relazione al conto del bilancio e alla gestione economico-patrimoniale”*. Nella premessa della *“Relazione al conto del bilancio e alla gestione economico-patrimoniale”* (di cui al rettificato allegato 30) *“si prende atto di una serie di eventi (...) che hanno determinato una serie di azioni correttive e di adeguamenti del risultato di amministrazione, oltre che delle modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione, rispetto alle risultanze del Rendiconto 2021 approvato con la L.R. n. 27/2022”*. In particolare, si fa riferimento alla delibera della Corte dei Conti-Sezione regionale di controllo del Molise, n. 192/2022/PARI, di parificazione del rendiconto 2021, all'impatto della sentenza costituzionale n. 268 del 2022 sul bilancio di previsione 2021/2023 e sulle risultanze di cui al rendiconto 2021 nonché al disposto dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 57 del 2023. Inoltre, sono segnalati quali *“fatti successivi alla L.R. n. 27/2022”* l'ordinanza della Sezione Regionale per il controllo della Corte dei Conti n. 10/2023/PARI e l'impugnativa statale della legge regionale n. 27 del 2022. Con specifico riguardo all'impatto della sentenza n. 268 *“sul Bilancio di previsione 2021/2023 e sulle risultanze di cui al Rendiconto 2021 (L.R. 27/2022) in cui viene rappresentato come prima voce il Disavanzo di amministrazione da ripianare per euro 41.717.458,35”*, come da legge regionale n. 7/2021, *“anziché euro 61.210.639,36”*, si afferma che *“resta salvo il principio generale della prevalenza della sostanza sulla forma in base al quale l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente e in modo veritiero le operazioni e i fatti avvenuti durante l'esercizio”*. Quindi, *“fermo restando il principio della effettività della gestione che vede iscritto nella spesa il disavanzo per euro 41.717.458,35, la Regione si adegua ai dettami della sentenza della Corte Costituzionale n. 268/2022 relativamente alla rappresentazione in sede di Rendiconto 2021 del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2021 mediante compilazione delle tabelle 1 e 2 di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1) del D.Lgs. 118/2011”*. Ciò nonostante, la relazione non pare contenere un approfondimento sull'adeguamento delle tabelle 1 e 2 *“ai dettami della sentenza della Corte Costituzionale”*. Nel paragrafo relativo all'illustrazione della composizione del disavanzo e delle modalità di copertura *“Post deliberazione della Corte dei Conti n. 192/PARI e post D.L. n. 57/29.5.2023”*, è presente una tabella dalla quale si evince che il maggior disavanzo complessivamente accertato al 31 dicembre 2021 ammonta a € 120.944.072,84. In proposito, si specifica che la Regione ha realizzato *“un peggioramento del risultato di amministrazione (2020-2021) pari a euro 79.226.614,49 che costituisce il maggior disavanzo dovuto all'esercizio 2021 per effetto delle azioni correttive a seguito della deliberazione della Corte dei Conti n. 192/2022/PARI inerente il giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione per l'esercizio 2021”*. Al disavanzo di gestione relativo all'esercizio 2021 *“va poi ad aggiungersi il mancato ripiano del disavanzo per l'esercizio 2021 pari ad euro 41.717.458,35 (rif.to sentenza Corte Costituzionale n. 268/22) così da quantificare l'importo complessivo di disavanzo al*

31.12.2021 ancora da ripianare pari ad euro 120.944.072,84". Segue un paragrafo dedicato alla *"Copertura del disavanzo 2021 ai sensi del decreto legge 29 maggio 2023, n. 57, articolo 1, comma 3"* in cui si riporta che, verificata la presenza per la Regione Molise dei requisiti per rientrare nel regime derogatorio introdotto dal legislatore statale, si procede alla rettifica della tabella 2 contenuta nell'allegato 30. Nella tabella vengono rideterminate *"le componenti del disavanzo di amministrazione ancora da ripianare al 31.12.2021 e le relative quote di mancata copertura/maggiore disavanzo, il cui ripiano seguirà le modalità previste nel su citato articolo 1, comma 3, del d.l. n. 57/2023, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 secondo cui è possibile ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023"*. La relazione illustra che il disavanzo complessivamente accumulato a fine 2021, come incrementato dalla componente non ripianata nell'esercizio 2021 e dalla componente conseguente all'adeguamento alla delibera della Corte dei Conti n. 192/2022/PARI, ammonta a € 573.484.996,41, da ripianarsi secondo le modalità previste dal menzionato art. 1, comma 3, del d.l. n. 57 del 2023. Ciò emerge dalla tabella 2, rubricata *"Piano di rientro comprensivo di anticipazione di liquidità"*, ove figura la colonna *"Maggiore disavanzo 2021 Euro 120.944.072,84 soggetto al ripiano ai sensi del D.L. n. 57/2023"*, che, a partire dall'esercizio 2023, risulta compresa nella più ampia colonna *"Quote disavanzo rendiconto 2021-Piano di rientro d.l. 57/2023"* in cui si evidenzia la quota di disavanzo complessivo al 31.12.2021 da applicare, in base al citato d.l., a ciascun esercizio, articolata nelle singole componenti.

L'art. 4 (*"Entrata in vigore"*) stabilisce che la legge regionale n. 4 del 2023 entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel BUR.