

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 161° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 aprile 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi - Finalità - Condizioni e limiti di applicazione - Titolo abitativo e contributo di costruzione.**
- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 3; e 3..... Pag. 1
- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge di stabilità provinciale 2020 - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Modificazioni dell'art. 6 della legge provinciale n. 5 del 2019 - Limiti di spesa per il personale provinciale appartenente al comparto autonomie locali, al comparto ricerca e al comparto scuola - Aggiornamento dei valori di spesa per gli esercizi finanziari 2020 e 2021 - Introduzione dei limiti di spesa per l'esercizio 2022.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge di stabilità provinciale 2020 - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Determinazione degli oneri per la contrattazione collettiva - Previsione che l'onere annuo derivante dall'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021, relativa al personale degli enti a cui si applica la contrattazione collettiva provinciale nonché al personale delle scuole dell'infanzia equiparate e dei centri di formazione professionale, è determinato in 20 milioni di euro per l'anno 2020 e in 10 milioni di euro per l'anno 2021 e in 10 milioni di euro dall'anno 2022 - Previsione di uno stanziamento di 500.000 euro sui bilanci degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 per coprire il 50 per cento della quota di adesione ai fondi sanitari integrativi per i familiari di età inferiore a diciotto anni del personale sopraddetto.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge di stabilità provinciale 2020 - Disposizioni in materia di istruzione e cultura - Test di ingresso ai corsi universitari - Previsione che la Provincia di Trento può promuovere una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti nella Provincia, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti.**
- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), artt. 10, commi 1 e 2; 11, commi 1 e 4; 12, comma 1; e 15, comma 1, lettera b) (*recte*: art. 15, comma 1, nella parte in cui inserisce l'art. 4-*bis*, lettera b), alla legge provinciale 2 novembre 1993, n. 29)..... Pag. 6
- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di programmazione, organizzazione e personale - Proroga di graduatorie - Ulteriore proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali - Esclusione dalla proroga delle graduatorie del personale del ruolo sanitario, che conservano la scadenza prevista.**



Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di salute - Possibilità da parte dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, per far fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline derivante dal persistente e inutile esperimento delle procedure concorsuali, nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali, dell'affidamento di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), artt. 10, commi 1 e 2, e 12, comma 3.....

Pag. 9

N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Principio del contenimento del suolo - Ampliamento della volumetria degli edifici utilizzabile per abitazioni riservate ai residenti nonché per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie o per attività di agriturismo.

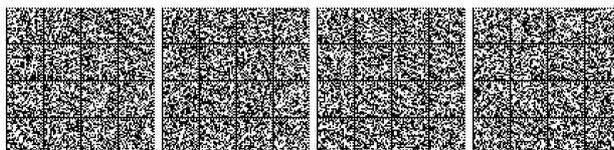
Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio - Applicazione del procedimento semplificato per interventi non incidenti sui beni paesaggistici di particolare valore.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza rispettivamente del Comune e della Provincia - Previsione che il Sindaco/Sindaca sia componente della commissione di esperti che esprime parere obbligatorio ai fini del rilascio dell'autorizzazione di competenza del Comune e che sia parte della commissione deputata a rendere il parere finalizzato al rilascio del titolo di competenza della Provincia.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Interventi non autorizzati su beni paesaggistici - Previsione che, qualora il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, l'autorità competente per il rilascio della stessa ordini al responsabile dell'abuso l'effettuazione di interventi compensativi equivalenti e/o il pagamento di una sanzione pecuniaria.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17 (Modifiche alla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, "Territorio e paesaggio"), artt. 4; 19, comma 1; 24, comma 2; 25, comma 1; e 34.

Pag. 14



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi - Finalità - Condizioni e limiti di applicazione - Titolo abitativo e contributo di costruzione.

– Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 3; e 3.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione del Veneto, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2019, n. 51, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 150 del 27 dicembre 2019, recante «Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi», in relazione:

all'art. 1, comma 1°;

all'art. 2, commi 1°, 2° e 3°;

all'art. 3.

La legge regionale del Veneto n. 51 del 2019 ha la finalità, enunciata nel suo art. 1, comma 1°, di promuovere «il recupero dei sottotetti a fini abitativi con l'obiettivo di contenere il consumo di suolo attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorendo la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici, nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli edifici nonché delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità», fatto «salvo quanto previsto all'art. 2».

Tale art. 2, rubricato «Condizioni e limiti di applicazione», nei suoi primi tre commi dispone quanto segue:

«1. Il recupero dei sottotetti consentito purché risultino legittimamente realizzati alla data del 6 aprile 2019. Il regolamento edilizio comunale determina le condizioni e i limiti per il recupero a fini abitativi dei sottotetti, fermo restando il rispetto dei seguenti parametri:

a) l'altezza utile media di 2,40 metri per i locali adibiti ad abitazione, di 2,20 metri per i Comuni montani disciplinati ai sensi della legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 «Norme in materia di unioni montane» e di 2,20 metri per i locali adibiti a servizi, quali corridoi, disimpegni, ripostigli e bagni. L'altezza utile media sarà calcolata dividendo il volume utile della parte del sottotetto la cui altezza superi 1,60 metri, ridotto a 1,40 metri per i comuni montani, per la relativa superficie utile; gli eventuali spazi di altezza inferiore ai minimi devono essere chiusi mediante opere murarie o arredi fissi e ne può essere consentito l'uso come spazio di servizio destinato a guardaroba e a ripostiglio. Per i locali con soffitto a volta, l'altezza media è calcolata come media aritmetica tra l'altezza dell'imposta e quella del colmo misurata con una tolleranza fino al 5 per cento;

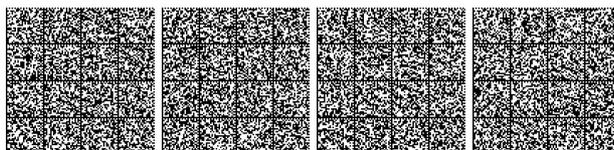
b) il rapporto illuminante deve essere pari o superiore a un sedicesimo;

c) i progetti di recupero devono prevedere idonee opere di isolamento termico anche ai fini del contenimento di consumi energetici che devono essere conformi alle prescrizioni tecniche ed energetiche ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 «Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia»;

d) il recupero dei sottotetti è consentito esclusivamente per l'ampliamento delle unità abitative esistenti e non può determinare un aumento del numero delle stesse.

2. Gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, devono avvenire senza alcuna modificazione della sagoma dell'edificio esistente, delle altezze di colmo e di gronda nonché delle linee di pendenza delle falde, fatta salva la necessità di inspessire verso l'esterno le falde di copertura per garantire i requisiti di rendimento energetico. Il regolamento edilizio comunale determina le tipologie di apertura nelle falde e ogni altra condizione al fine di rispettare gli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire.

3. Fatte salve le diverse previsioni del piano regolatore comunale per gli edifici soggetti a tutela ai sensi degli articoli 13 e 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» e della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10



della legge 6 luglio 2002, n. 137», nel regolamento edilizio può essere prevista la ulteriore esclusione di determinate tipologie edilizie dal recupero a fini abitativi dei sottotetti con deliberazione del Consiglio comunale. In particolare sono esclusi interventi ricadenti in aree soggette a regime di inedificabilità sulla base di pianificazioni territoriali sovraordinate, in aree a pericolosità idraulica o idrogeologica i cui piani precludano interventi di ampliamento volumetrico o di superficie».

Il successivo art. 3, intitolato «Titolo abilitativo e contributo di costruzione», stabilisce quanto segue:

«1. Gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono classificati come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia».

2. Gli interventi previsti dal comma 1 sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e comportano la corresponsione di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed al costo di costruzione di cui all'art. 16 del medesimo decreto, calcolati sulla volumetria resa abitativa secondo le tariffe approvate e vigenti in ciascun comune per le opere di nuova costruzione.

3. I comuni possono deliberare l'applicazione di una maggiorazione, nella misura massima del venti per cento del contributo di costruzione dovuto, da destinare preferibilmente alla realizzazione di interventi di riqualificazione urbana, di arredo urbano e di valorizzazione del patrimonio comunale di edilizia residenziale.

4. Gli interventi di recupero dei sottotetti restano subordinati al reperimento degli spazi per parcheggi pertinenziali in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione soggetta alla ristrutturazione, salvo quanto disposto dal comma 4 dell'art. 2»

Nella seduta del 21 febbraio 2010, il Consiglio dei ministri ha deliberato di impugnare la legge regionale in esame, in relazione ai suoi articoli 1, comma 1°, 2, commi 1°, 2° e 3° e 3, ritenendo che tali disposizioni «violano gli articoli 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, l'art. 32 della Costituzione, che riconosce la tutela [del]la salute come fondamentale diritto dell'individuo, in contrasto altresì con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma lettera *s*) della Costituzione, e [con i] principi fondamentali in materia di governo del territorio e tutela della salute, e quindi con il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone, pertanto, ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1) Violazione degli articoli 3 e 32 della Costituzione. In relazione all'art. 117, comma terzo, violazione di principi fondamentali nelle materie, di legislazione concorrente, della «tutela della salute» e del «governo del territorio».

Le disposizioni dell'art. 1, comma 1° e dell'art. 2, comma 1°, della legge regionale si pongono in contrasto con il disposto del decreto del Ministro della Sanità del 5 luglio 1975 e s.m.i., recante «Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione», il quale, all'art. 1, stabilisce che:

l'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in m. 2,70, riducibili a m. 2,40 per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli (comma 1°);

nei comuni montani al di sopra dei m. 1000 sul livello del mare può essere consentita, tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia, una riduzione dell'altezza minima dei locali abitabili a m. 2,55 (comma 2°);

le altezze minime previste nel primo e secondo comma possono essere derogate entro i limiti già esistenti e documentati per i locali di abitazione di edifici situati in ambito di comunità montane sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie quando l'edificio presenti caratteristiche tipologiche specifiche del luogo meritevoli di conservazione ed a condizione che la richiesta di deroga sia accompagnata da un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, comunque, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliaria (comma 3°).

Il medesimo decreto ministeriale 5 luglio 1975, all'art. 5, prevede, poi, quanto segue:

«Tutti i locali degli alloggi, eccettuati quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli debbono fruire di illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso.



Per ciascun locale d'abitazione, l'ampiezza della finestra deve essere proporzionata in modo da assicurare un valore di fattore luce diurna medio non inferiore al 2%, e comunque la superficie finestrata apribile non dovrà essere inferiore a 1/8 della superficie del pavimento.

Per gli edifici compresi nell'edilizia pubblica residenziale occorre assicurare, sulla base di quanto sopra disposto e dei risultati e sperimentazioni razionali, l'adozione di dimensioni unificate di finestre e, quindi, dei relativi infissi».

Né le disposizioni regionali in questione appaiono coerenti con la disciplina contenuta nel decreto del Ministro dello sviluppo economico del 26 giugno 2015, recante «Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici» che, all'Allegato 1, punto 2.3 («Prescrizioni»), n. 4, stabilisce che «nel caso di installazione di impianti termici dotati di pannelli radianti a pavimento o a soffitto e nel caso di intervento di isolamento dall'interno, le altezze minime dei locali di abitazione previste al primo e al secondo comma, del decreto ministeriale 5 luglio 1975, possono essere derogate, fino a un massimo di 10 centimetri. Resta fermo che nei comuni montani al di sopra dei metri 1000 sul livello del mare può essere consentita, tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia, una riduzione dell'altezza minima dei locali abitabili a metri 2,55».

Le disposizioni del decreto ministeriale 5 luglio 1975 costituiscono diretta attuazione della normativa nazionale in materia di igiene e di suolo pubblico negli aggregati urbani.

Al riguardo, vale richiamare le considerazioni contenute nella sentenza n. 1997 del 2014 della Sezione IV del Consiglio di Stato, secondo la quale «le norme in tema di altezza minima ed aereo illuminazione (...), seppur previste dal decreto del Ministro della Sanità del 5 luglio 1975 (e quindi da norme di carattere regolamentare) costituiscono diretta attuazione degli articoli 218, 344 e 345 del testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 126. Il carattere secondario della fonte non toglie che esse attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali. In questi casi, cioè, la norma secondaria concretizza il generico imperativo della norma primaria sostanziandone il contenuto minimo inderogabile in direzione di una tutela della salute e sicurezza degli ambienti. La verifica dell'abitabilità non può prescindere. Del resto, una diversa interpretazione che giungesse a sostenere la derogabilità dei requisiti minimi di salubrità, per il sol fatto di essere fissati con norma regolamentare si porrebbe sicuramente in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, oltre che con l'art. 32 della stessa». (1)

Queste condivisibili considerazioni del Consiglio di Stato si attagliano, *mutatis mutandis*, anche alle disposizioni regionali oggetto del presente motivo di ricorso, che contengono una disciplina a regime per il recupero dei sottotetti a fini abitativi (tanto è vero che all'art. 5, comma 3, si dispone che «Le volumetrie dei sottotetti recuperate ai sensi della presente legge non sono computabili ai fini dell'applicazione degli articoli 6 e 7 della legge regionale 4 aprile 2019, n. 14»).

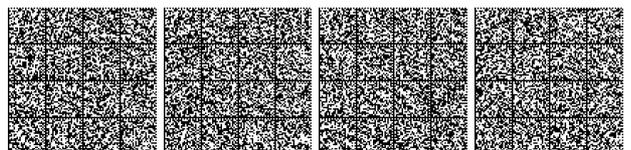
Queste disposizioni violano, dunque, l'art. 3 e l'art. 32 della Costituzione in quanto si discostano, senza che emerga una ragionevole giustificazione, dai parametri individuati dallo Stato con il decreto ministeriale del 5 luglio 1975.

Le disposizioni in questione si pongono altresì in contrasto con i principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio, stabiliti nel medesimo decreto ministeriale, cui — per le ragioni sopra indicate — può essere attribuita efficacia precettiva e inderogabile, tale da costituire efficace fonte di delimitazione della concorrente competenza regionale, così come è stato ripetutamente affermato, in un ambito di regolazione contiguo a quello qui in esame, con riferimento alla disciplina contenuta nel decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, in materia di limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati (si confronti, per tutte, la sentenza n. 134 del 2014).

2) *Violazione dell'art. 9 della Costituzione. In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera 2), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Violazione del principio di leale collaborazione.*

La disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale impone, opportunamente, che il recupero dei sottotetti avvenga senza alcuna modificazione della sagoma dell'edificio esistente, delle altezze di colmo e di gronda, nonché delle linee di pendenza delle falde, fatta eccezione per l'ispessimento delle falde al fine di garantire i requisiti di rendimento energetico. Sono escluse, pertanto, le modificazioni più significative dell'aspetto esteriore degli edifici che potrebbero derivare dal recupero in questione e avere rilevanza paesaggistica.

(1) Nella medesima decisione il Consiglio di Stato, occupandosi della disciplina del condono edilizio, ha chiarito che «può sicuramente escludersi un'automatica corrispondenza tra condono ed abitabilità. Come chiarito da Corte costituzionale n. 256/96, «la disciplina del condono non vale ad escludere ogni obbligo da parte del Comune di accertamento delle condizioni di salubrità ai fini dell'abitabilità degli edifici...» «Né rileva» - prosegue la Corte - «la circostanza che l'art. 35, ventesimo comma, preveda, a seguito della concessione in sanatoria, il rilascio del certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, purché non sussista contrasto con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica e di prevenzione degli incendi e degli infortuni, poiché la deroga non riguarda, i requisiti richiesti da disposizioni legislative». Ne deriva che «deve escludersi una automaticità assoluta nel rilascio del certificato di abitabilità pur nella più semplice forma disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 425 del 1994 a seguito di concessione in sanatoria, dovendo invece il Comune verificare che al momento del rilascio del certificato di abitabilità siano osservate non solo le disposizioni di cui all'art. 221 del testo unico delle leggi sanitarie (rectius, di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 425 del 1994), ma, altresì, quelle previste da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e servizi essenziali relativi e rispettiva normativa tecnica, quali quelle a tutela delle acque dall'inquinamento, quelle sul consumo energetico, ecc.»



Va tuttavia osservato che il recupero dei sottotetti può rendere necessaria l'apertura di finestre a raso e la creazione di abbaini o di altre tipologie di aperture, onde assicurare i requisiti illuminotecnici e di aerazione, ai fini dell'abitabilità dei locali sottotetto.

Al riguardo, la norma regionale in esame demanda al regolamento edilizio comunale la determinazione delle «tipologie di apertura nelle falde e ogni altra condizione alfine di rispettare gli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire».

Inoltre, al comma 3°, con riguardo alla tutela monumentale di competenza statale, vengono fatte salve le diverse disposizioni della Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per quanto concerne la tutela paesaggistica, la clausola di salvezza viene invece riferita alle «diverse previsioni del piano regolatore comunale per gli edifici soggetti a tutela ai sensi degli articoli 13 e 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 — “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”», dunque ai soli contenuti del piano regolatore comunale.

Ora, anche l'introduzione di aperture nei tetti può rivestire una rilevanza paesaggistica, in particolare nell'ambito dei centri storici o dell'edilizia storica extraurbana.

La determinazione delle «tipologie di apertura nelle falde e ogni altra condizione alfine di rispettare gli aspetti paesaggistici» non può, pertanto, essere demandata, per gli ambiti territoriali sottoposti a tutela paesaggistica, ai regolamenti edilizi o ai piani urbanistici comunali, ma deve essere regolata necessariamente dal Piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, o dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-*bis* del medesimo Codice.

Per tale ragione le citate disposizioni regionali invadono la sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, e pregiudica l'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio, tutelato dall'art. 9 della Costituzione, che costituisce valore primario e assoluto (si veda la sentenza n. 367 del 2007 della Corte).

Già con la sentenza n. 9 del 2004 la Corte aveva chiarito come rientri tra le attività costituenti tutela, riservata in via esclusiva allo Stato, quella diretta «a conservare i beni culturali e ambientali», ossia diretta «principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale».

Questa riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali si giustifica anche in ragione della «peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato».

In termini più generali, la Corte ha precisato che sul territorio vengono a trovarsi di fronte — tra gli altri — «due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007, cit.).

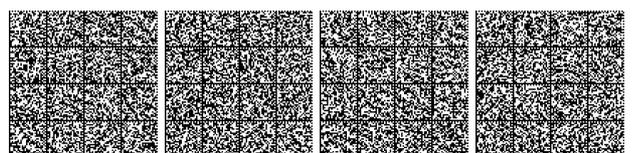
Fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi. Se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si avrebbe tra le varie Regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul «paesaggio (...) della Nazione» (art. 9 Cost.), inteso come «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007), e sulla sua tutela (sentenza n. 309 del 2011).

Le disposizioni contrastano anche con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli), ai fini dell'autorizzazione degli interventi: scelta, questa, esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturale e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. *s*) della Costituzione.

Al riguardo, occorre tenere presente che la parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione.

Tale pianificazione concordata prevede, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore stabiliscono, infatti, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da



parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.* Corte cost. n. 180 del 2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni e delle Regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione.

La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (sent. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 182 del 2006; *cf.* anche sent. n. 272 del 2009).

La legge regionale in esame, e in particolare l'art. 2, commi 2° e 3°, confliggono dunque con la normativa statale, laddove affida esclusivamente agli strumenti urbanistici la disciplina che regola, per i beni paesaggistici, le possibili trasformazioni delle coperture degli edifici potenzialmente anche molto rilevanti.

Basti pensare, in proposito, all'eventualità della diffusa introduzione di finestre a raso o abbaini sulle coperture delle unità edilizie che compongono il tessuto dei centri storici tutelati sotto il profilo paesaggistico.

Questo profilo di illegittimità non viene meno per il fatto che la disciplina regionale non esclude la necessità di munirsi, per gli interventi relativi a beni tutelati, anche dell'autorizzazione paesaggistica, in quanto la normativa regionale comunque consente, a monte e in astratto, possibili ampie trasformazioni degli immobili e quindi del contesto tutelato, a scapito della sua «conservazione» e «integrità».

Viene pertanto compromessa la possibilità di una valutazione complessiva della trasformazione del contesto tutelato, quale dovrebbe avvenire nell'ambito del Piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato e attualmente in itinere, rimettendo alla Soprintendenza una (mera) valutazione caso per caso degli interventi.

La norma regionale, peraltro, così come configurata si presta anche a generare possibili equivoci nell'utenza, essendo suscettibile di indurre l'erronea aspettativa di una valutazione favorevole anche in sede paesaggistica nel caso di interventi in linea con i regolamenti edilizi o i piani regolatori comunali, con l'ulteriore rischio di incrementare il contenzioso.

Occorre, infine, anche rilevare la violazione del principio di leale collaborazione, atteso che da anni è in corso con la Regione Veneto il tavolo di copianificazione per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice, sede istituzionalmente deputata al confronto sulle questioni in esame.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni», atteso che la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che «il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (così ancora la sentenza richiamata).

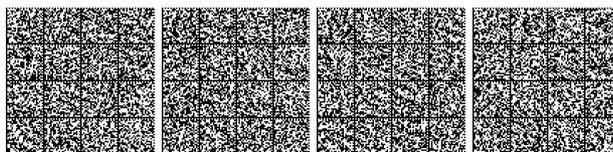
La scelta della Regione del Veneto di assumere iniziative unilaterali, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio.

3) In relazione all'art. 117, comma terzo, violazione di principi fondamentali nella materia del «governo del territorio».

Si è visto che l'art. 3 della legge regionale impugnata stabilisce, ai commi 1° e 2°, che gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono classificati come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») e che tali interventi previsti sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (c.d. «SCIA») ai sensi di tale decreto del Presidente della Repubblica, comportando la corresponsione di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e al costo di costruzione di cui all'art. 16 del medesimo decreto, calcolati sulla volumetria, resa abitativa secondo le tariffe approvate e vigenti in ciascun comune per le opere di nuova costruzione.

Queste previsioni, nell'assoggettare gli interventi diretti al recupero dei sottotetti — correttamente qualificati quali ristrutturazioni edilizie ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 — a segnalazione certificata di inizio attività, violano le norme interposte contenute negli articoli 10, comma 1°, lettera *c*), 23, comma 01, lett. *a*) e 22, comma 1°, lett. *e*) del medesimo testo unico dell'edilizia.

Le indicate norme statali, infatti, esigono, per simili tipologie di intervento, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire.



Il mero riferimento operato dalla disposizione regionale in parola alla «segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001», considerata anche la genericità del richiamo al testo unico dell'edilizia, non appare sufficiente a indicare correttamente il titolo richiesto dalla normativa statale ai fini della realizzabilità dei predetti interventi.

Infatti, come noto, le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 riguardano anche la SCIA di cui all'art. 22 del medesimo testo unico.

Le norme regionali quindi, nella misura in cui violano le disposizioni sopra richiamate del testo unico dell'edilizia, che costituiscono principi fondamentali in materia di governo del territorio, si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 1, comma 1°, dell'art. 2, commi 1°, 2° e 3° e dell'art. 3, della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2019, n. 51.

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 21 febbraio 2020, con l'allegata relazione.

Roma, 24 febbraio 2020

L'Avvocato dello Stato: FIORENTINO

20C00073

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge di stabilità provinciale 2020 - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Modificazioni dell'art. 6 della legge provinciale n. 5 del 2019 - Limiti di spesa per il personale provinciale appartenente al comparto autonomie locali, al comparto ricerca e al comparto scuola - Aggiornamento dei valori di spesa per gli esercizi finanziari 2020 e 2021 - Introduzione dei limiti di spesa per l'esercizio 2022.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge di stabilità provinciale 2020 - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Determinazione degli oneri per la contrattazione collettiva - Previsione che l'onere annuo derivante dall'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021, relativa al personale degli enti a cui si applica la contrattazione collettiva provinciale nonché al personale delle scuole dell'infanzia equiparate e dei centri di formazione professionale, è determinato in 20 milioni di euro per l'anno 2020 e in 10 milioni di euro per l'anno 2021 e in 10 milioni di euro dall'anno 2022 - Previsione di uno stanziamento di 500.000 euro sui bilanci degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 per coprire il 50 per cento della quota di adesione ai fondi sanitari integrativi per i familiari di età inferiore a diciotto anni del personale sopraddetto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge di stabilità provinciale 2020 - Disposizioni in materia di istruzione e cultura - Test di ingresso ai corsi universitari - Previsione che la Provincia di Trento può promuovere una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti nella Provincia, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), artt. 10, commi 1 e 2; 11, commi 1 e 4; 12, comma 1; e 15, comma 1, lettera *b*) (*recte*: art. 15, comma 1, nella parte in cui inserisce l'art. 4-*bis*, lettera *b*), alla legge provinciale 2 novembre 1993, n. 29).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso con il patrocinio *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (codice fiscale 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia;



Nei confronti della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, in piazza Dante, 15 - 38122 Trento, posta elettronica certificata presidente@pec.provincia.tn.it per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Trento n. 13 del 23 dicembre 2019, pubblicata nel B.U.R n. 51 del 24 dicembre 2019 denominata: «Legge di stabilità provinciale 2020», art. 10, commi 1 e 2, art. 11, commi 1 e 4, art. 12, comma 1, art. 15, comma 1, lettera *b*);

La legge della Provincia autonoma di Trento n. 13 del 2019, pubblicata nel B.U.R n. 51 del 24 dicembre 2019, denominata: «Legge di stabilità provinciale 2020» è illegittima con riguardo all'art. 10, commi 1 e 2, all'art. 11, comma 1 e 4, all'art. 12, comma 1, all'art. 15, comma 1, lettera *b*) perché prevede disposizioni in contrasto con l'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione, con l'art. 97 della Costituzione e con l'art. 3, comma 2, avendo la Provincia ecceduto dalla propria competenza legislativa, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

MOTIVI

A. L'art. 10 modifica i limiti per la spesa relativa al personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca (comma 1) nonché al comparto scuola (comma 2), fissati dall'art. 6 della legge provinciale n. 5 del 2019 per gli esercizi finanziari 2020 e 2021 e introduce i limiti di spesa per l'esercizio 2022.

Al riguardo, gli stanziamenti definiti con l'art. 10 della legge in oggetto, riferiti al triennio 2020-2022, aggiornano sostanzialmente i valori spesa complessiva di personale previsti dall'art. 6 della legge provinciale n. 5 del 2019 per il triennio 2019-2021, includendo gli oneri già autorizzati per la contrattazione del triennio 2016-2018, senza fornire elementi per l'individuazione dei criteri utilizzati a tal fine. Tale spesa può essere influenzata, anche se solo in parte, da eventuali incrementi per rinnovi contrattuali del triennio in parola che comunque non sono evidenziati distintamente, circostanza quest'ultima che preclude la possibilità di conoscere i criteri di determinazione degli incrementi contrattuali eventualmente ricompresi nella spesa.

Le norme impugnate, nella loro generica formulazione, non consentono di valutare i criteri adottati per la definizione dell'importo ivi previsto ad integrazione di altri importi già definiti a titolo di incremento contrattuale da una precedente legge provinciale.

In termini generali, laddove le leggi regionali dispongono, come nel caso di specie, incrementi contrattuali senza l'indicazione di alcun criterio di calcolo, risulta impossibile una valutazione in termini di coerenza con gli incrementi previsti in ambito nazionale per il restante personale pubblico.

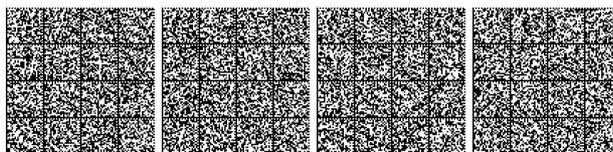
Le disposizioni violano dunque l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione in materia di ordinamento civile.

B. L'art. 11, comma 1, determina in 20 milioni di euro per l'anno 2020 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 gli oneri per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 relativa al personale degli enti a cui si applica la contrattazione collettiva provinciale in base all'art. 54 della legge sul personale della Provincia 1997, n. 7, nonché al personale delle scuole dell'infanzia equiparate e dei centri di formazione professionale. La norma del comma 4, inoltre, autorizza uno stanziamento di 500.000 euro sui bilanci degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 per coprire il 50 per cento della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari di età inferiore a diciotto anni del personale di cui al periodo precedente.

Al riguardo, le medesime considerazioni effettuate con riferimento all'art. 10 della legge in oggetto valgono anche in relazione agli incrementi relativi alla contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021, autorizzati con il citato art. 11 della legge in esame, tenuto conto che — in assenza di elementi per la determinazione degli importi — previsti risulta impossibile una valutazione in termini di coerenza con gli incrementi definiti in ambito nazionale per il restante personale pubblico.

In tale quadro, la legge n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020) ha integrato per il settore Stato le risorse da destinare alla contrattazione collettiva e ai miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico, con conseguente riconoscimento di incrementi cumulati delle retribuzioni medie pari all'1,3% per il 2019, al 2,01% per il 2020 e al 3,72% a decorrere dai 2021.

Le disposizioni impugnate non consente una compiuta valutazione, violando pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.



C. L'art. 12, comma 1 modifica l'art. 21, comma 7 della legge provinciale 7 del 1997 prevedendo, da un lato, la riduzione della percentuale degli incarichi dirigenziali conferibili con contratto a tempo determinato al personale non di ruolo ed introducendo, dall'altro, una riserva di almeno cinque posti in favore del personale in possesso della qualifica di direttore.

L'articolo in questione era stato di recente novellato dall'art. 7, comma 5, lettera *b*) della L.P. n. 5/2019.

Già rispetto alla precedente formulazione dell'art. 21, comma 7, L.P. 7/97 (peraltro non incisa significativamente dalla sopravvenienza normativa rispetto ai profili di incostituzionalità già denunciati), pende altro ricorso dinanzi alla Corte costituzionale (Reg. ric. n. 104 del 2019 n. parte 1 pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 novembre 2019, n. 45).

L'Avvocatura dello Stato, nel ricorso pendente, ha già sottolineato il contrasto della disposizione provinciale con l'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001, ai sensi del quale gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione possono essere conferiti «entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia».

Detta censura, che è stata formulata per violazione della materia dell'«ordinamento civile» (avendo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 324 del 2010, chiarito che «Si tratta di una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera I, Costituzione, poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile»), va ora ribadita anche rispetto al nuovo testo in esame.

Anche l'odierna modifica legislativa, nel fissare nel 18% il contingente massimo di incarichi conferibili a dirigenti non di ruolo, viola l'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001, che lo fissa nel 10 per cento della dotazione organica per i dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e nell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia.

La disposizione esaminata, oltre a costituire una violazione delle competenze statali in materia di ordinamento civile, confligge anche con gli ulteriori parametri costituzionali del buon andamento della pubblica amministrazione, fissati dall'art. 97 della Costituzione.

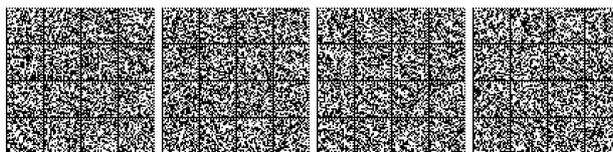
Sia consentito a tale proposito richiamare alcune pronunce in cui la Corte costituzionale ha affermato l'irragionevolezza e la non conformità al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di disposizioni regionali che aumentano «indebitamente il limite percentuale per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione in difformità con quanto previsto dai principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni stabiliti dal decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165». Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, infatti, «richiede che le funzioni di direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico (appunto, quelle di livello dirigenziale) siano attribuite a soggetti muniti di adeguate competenze; il che è assicurato essenzialmente dal fatto che i soggetti cui quegli incarichi sono affidati rivestano la corrispondente qualifica alla quale abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa» (Corte costituzionale, sentenza n. 105/2013).

D. L'art. 15, comma 1, lettera b), introduce un titolo di preferenza per i residenti in Provincia di Trento per l'accesso ai corsi universitari, nel limite di una riserva di posti non inferiore al 10 per cento.

La disposizione comporta ingiustificatamente una discriminazione ed una lesione del principio di eguaglianza laddove introduce un titolo di preferenza per l'accesso all'università in ragione di un criterio che non appare strettamente legato al merito scolastico o, più in generale, alla *mission* dell'istituzione universitaria stessa, ma al requisito della mera residenza anagrafica.

Infatti, l'art. 3, comma 2 della Carta costituzionale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Le disposizioni normative contenute negli articoli di legge indicati eccedono anche dalle competenze provinciali previste Statuto speciale di autonomia della regione Trentino Alto Adige.



P. Q. M.

Si conclude perché siano dichiarati costituzionalmente illegittimi i seguenti articoli della legge provinciale Trento n. 13 del 23 dicembre 2019:

10, (in particolare commi 1 e 2), perché contrario all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile;

art. 11 (in particolare commi 1 e 4), perché contrario all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile;

art. 12, comma 1, perché viola le competenze statali in materia di ordinamento civile e contrasta con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione;

art. 15 (in particolare comma 1, lettera b) perché contrasta con l'art. 3, comma 2 della Costituzione;

tutti i predetti articoli per contrasto con i limiti di competenza posti dallo Statuto provinciale di autonomia della Regione Trentino Alto Adige.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 21 febbraio 2020.

Roma, 21 febbraio 2020

L'Avvocato dello Stato: BASILICA

20C00074

N. 29

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri).*

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di programmazione, organizzazione e personale - Proroga di graduatorie - Ulteriore proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali - Esclusione dalla proroga delle graduatorie del personale del ruolo sanitario, che conservano la scadenza prevista.

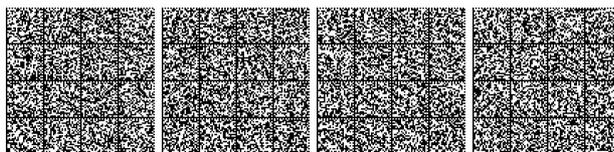
Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di salute - Possibilità da parte dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, per far fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline derivante dal persistente e inutile esperimento delle procedure concorsuali, nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali, dell'affidamento di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), artt. 10, commi 1 e 2, e 12, comma 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la provincia autonoma di Trento (codice fiscale 80003690221) in persona del Presidente *pro tempore*, nella sua sede in Trento, piazza Dante, 15 per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1 e comma 2, nonché dell'art. 12, comma 3 della legge provincia di Trento n. 12 del 23 dicembre 2019 (pubblicata nel BUR n. 51 del 24 dicembre 2019). Delibera C.d.M. del 21 febbraio 2020.

1. La legge della Provincia di Trento n. 12 del 23 dicembre 2019 (B.U.R n. 51 del 24 dicembre 2019) recante «Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020» presenta i seguenti profili di non conformità alla Carta costituzionale.

2. L'art. 10, comma 1, prevede che «Fatto salvo l'attuale termine di scadenza delle graduatorie di figure professionali per le quali è stabilito nel bando di concorso, tra i requisiti d'accesso, un limite d'età, i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 in scadenza nel primo semestre del 2020, sono prorogati fino al 30 giugno 2020».



Il comma 2, prevede che «I termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale a tempo indeterminato degli enti strumentali indicati dall'art. 33, comma 1, lettera a), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), già prorogati fino al 31 dicembre 2019 in base alla normativa provinciale o in scadenza nel corso del primo semestre del 2020, sono prorogati fino al 30 giugno 2020, fatta eccezione per le graduatorie del personale del ruolo sanitario, che conservano la scadenza prevista».

3. Le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 1, sopra riportato sono in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera l — «ordinamento civile», con l'art. 117, terzo comma — principi di coordinamento della finanza pubblica — e con l'art. 3 della Costituzione — disparità di trattamento —, che costituiscono, dunque, i parametri costituzionali di riferimento di illegittimità delle norme impugnate con il presente ricorso.

4. L'ambito di applicazione delle disposizioni appare generico, non essendo chiaro quali siano le graduatorie oggetto di proroga.

5. L'efficacia di entrambe le previsioni andrebbe, infatti, limitata alle graduatorie che risultano approvate negli ambiti temporali specificamente previsti dall'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020), secondo il quale:

«Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, nel rispetto dei seguenti limiti:

a) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;

b) le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020;

c) le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione».

5. Peraltro, l'art. 91, comma 4, del decreto legislativo n. 267 del 2000 dispone che «Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo», prevedendo, quindi, una durata delle graduatorie degli enti pubblici locali che si pone in armonia con quella delle graduatorie nazionali.

6. Per tali motivi, in considerazione della circostanza che la fattispecie delle graduatorie concorsuali afferisca alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro, si palesa un contrasto dell'art. 10, comma 1, con l'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione.

7. La recente giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte in materia, che è nota, costituita dalle sentenze n. 241/18 e 5/20, ha affermato principi che non sono tutti perfettamente sovrapponibili alla fattispecie in esame.

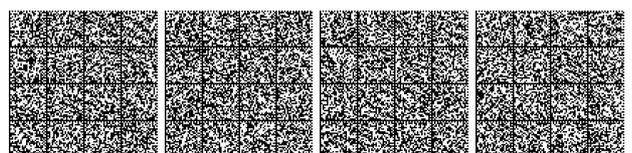
8. Ed infatti, acquisita la recente importazione ermeneutica espressa dalla Corte, vale la pena di considerare che la sentenza della Corte costituzionale n. 241/2018, si riferisce alla proroga di graduatorie ben più recenti di quelle interessate dalla norma provinciale in esame.

9. Sotto questo profilo, si ribadisce che l'art. 10 in esame genera un contrasto con le sopra richiamate disposizioni di cui all'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019, segnatamente con particolare riferimento alla lettera a), laddove si dovesse in ipotesi assumere, stante l'impossibilità di dedurre riferimenti certi dal dato letterale, che le graduatorie in esame risalgono all'anno 2011.

10. E difatti, così supponendo, il tempo di vigenza previsto dalla legge provinciale — 30 giugno 2020 — risulterebbe ben più ampio di quello indicato dalla norma statale, dunque, in contrasto con essa sotto il profilo temporale.

11. La disposizione di cui all'art. 10, comma 1, della legge Trento n. 12/2019, peraltro, contrasta anche con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma terzo, Cost..

12. Sotto questo profilo, si può, quindi, valorizzare la sentenza n. 5/20, che — assorbe la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. — ha, tuttavia, dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione relativa alla validità delle graduatorie concorsuali di cui al sopra richiamato art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, per contrasto con i principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) delineati dal legislatore statale nella citata legge n. 205 del 2017.



13. In particolare, nella sentenza n. 5/2020, codesta Ecc.ma Corte, esaminata la disciplina relativa allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, ha ritenuto che lo scorrimento è «divenuta «regola generale», sia in considerazione delle «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure concorsuali», sia per proteggere i soggetti collocati nelle graduatorie, «in considerazione del blocco delle assunzioni» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14).

17. Alla luce della evoluzione della normativa in materia, codesta Ecc.ma Corte ha considerato che l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge di bilancio per il 2018, che ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, va ricondotta nel novero di quelle disposizioni statali che, «agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni [...] di procedere ad assunzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015)» (sentenza n. 241 del 2018) e, pertanto, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni.

18. In applicazione dei principi affermati nella sentenza n. 5/20 anche la disciplina prevista nell'art. 10 della legge Provinciale di Trento n. 12/2019 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. — principio di coordinamento della finanza pubblica, stante il contrasto, nei termini sopra indicati, con la normativa statale interposta.

19. L'art. 10, comma 2, in esame esclude dalla proroga le graduatorie relative al personale sanitario; la predetta esclusione non appare giustificata né in linea con le previsioni del legislatore nazionale, che non ha disposto esclusioni riferite a particolari categorie di personale; la disposizione, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto stabilisce una disciplina differente per situazioni del tutto analoghe, non essendo giustificato un diverso trattamento per il personale sanitario.

20. L'art. 12, comma 3, nel sostituire il comma 6-*quinquies* dell'art. 56 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16, prevede che «per far fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline derivante dal persistente e inutile esperimento delle procedure concorsuali, al fine di garantire il diritto costituzionale di tutela della salute e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza che il servizio sanitario provinciale è tenuto a garantire ai propri assistiti, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari può, nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali, affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia stato previamente accertato che non vi sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale oppure medici specializzati con contratti di formazione specialistica ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale 6 febbraio 1991, n. 4 interventi volti ad agevolare la formazione di medici specialisti e di personale infermieristico). Gli incarichi sono attribuiti con la clausola di anticipata cessazione nel caso in cui si sia verificato l'utile esperimento della procedura concorsuale. Per garantire la qualità del servizio, gli incarichi sono conferiti a seguito di un avviso formato secondo criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità e sulla base di un criterio di qualità curricolare. Nuovi incarichi al medesimo soggetto possono essere conferiti solo se persistono le condizioni previste da questo comma».

21. Preliminarmente, è opportuno evidenziare che il comma 6-*quinquies* dell'art. 56 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 era stato già oggetto di modifica da parte dell'art. 46 della precedente legge provinciale n. 5/2019, impugnato con delibera del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2019.

22. Anche nell'attuale formulazione il comma 6-*quinquies*, al di là del *nomen iuris* — «contratto di lavoro autonomo» — impiegato per descrivere il conferimento degli incarichi di cui trattasi, consente l'impiego dei soggetti incaricati nello svolgimento «di attività sanitarie, anche a carattere ordinario», come lavoratori subordinati.

23. La norma provinciale, quindi, continua a non essere in linea con i rigorosi principi enunciate dagli articoli 7 e 36 del decreto legislativo n. 165/2001, che forniscono puntuali coordinate e vincoli per le pubbliche amministrazioni nel solo rispetto dei quali sarebbe consentito, per far fronte alla contingente carenza di specialisti nel Servizio sanitario nazionale, avvalersi di contratti di lavoro flessibili.

24. Nello specifico, l'art. 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dispone che il fabbisogno ordinario di personale, anche medico, deve essere coperto mediante assunzioni a tempo indeterminato.

25. Il ricorso a tipologie di lavoro flessibile, come specificato dal comma 2 dell'art. 36 menzionato (nella forma del contratto di lavoro a tempo determinato o delle collaborazioni anche di natura professionale) è consentito a fronte di situazioni temporanee (attività di durata limitata non rientranti nel fabbisogno ordinario) o eccezionali.

26. Pertanto, il ricorso a tale tipologia di contratto di lavoro flessibile per un fabbisogno ordinario potrebbe essere consentito solo nel presupposto di esigenze eccezionali e transitorie.



27. Si richiamano, inoltre, il comma 5-*bis* e il successivo comma 6 del citato art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001.

28. Il primo dispone «il divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale», mentre il comma 6 delinea la possibilità per le amministrazioni pubbliche di conferire esclusivamente incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo in presenza di specifici presupposti di legittimità.

29. Tali principi sono espressamente riconfermati nella circolare n. 6 del 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante «Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90» e nella nota prot. DFP 0037697 P-4.17.1.7.5 del 7 giugno 2019 del Dipartimento della funzione pubblica, ove è stato chiarito, in relazione al conferimento di incarichi libero professionali anche a medici specialisti in quiescenza, che esistono delle condizioni ordinarie di carattere generale in materia di ricorso a tipologie di lavoro flessibile, nonché specifiche per il conferimento degli incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, siano essi in quiescenza o meno.

30. Al riguardo, non si può omettere di rilevare l'aporia tra il divieto di rinnovo di siffatti incarichi, previsto dal menzionato comma 6, lettera *c*), dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e la possibilità di conferire «Nuovi incarichi al medesimo soggetto», prevista dal comma 3 dell'art. 12 della legge provinciale.

31. Pertanto, tale comma si pone in contrasto con le vigenti disposizioni statali interposte (contenute nel decreto legislativo n. 165/2001) che costituiscono espressione della competenza esclusiva che l'art. 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione che riserva allo Stato la materia del riordinamento civile» (*cfr.* sentenza n. 251/2016, che riconduce a tale materia numerosi ambiti del rapporto pubblico, fra cui la disciplina della relativa fase costitutiva), oltreché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

32. La norma si pone anche in contrasto con le norme statutarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio 31 agosto 1972, n. 670, in particolare, l'art. 4, n. 1, tenuto conto del riferimento espresso di tale disposizione (art. 4, primo comma) alla «Costituzione ed ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

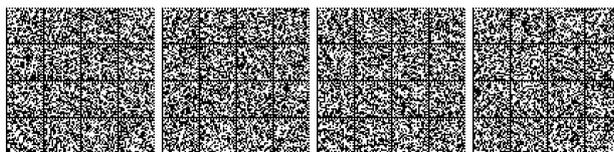
33. Anche su questo argomento si richiamano alcuni punti della sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 5/2020 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove disponeva la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale: tale disposizione era stata impugnata per contrasto con l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, tranne che quando sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati.

34. In tal modo, la disposizione indicata determinava una lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

35. Con la sentenza n. 5/2020 codesta Ecc.ma Corte — in aderenza ad altre precedenti decisioni (sentenza n. 157 del 2019 e n. 189 del 2007) — ha, in particolare, ritenuto che le disposizioni che mirano a prorogare la durata di contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere con enti e strutture regionali e, conseguentemente, la durata dei rapporti di collaborazione fondati su tali contratti, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, come sostenuto dalla difesa della Regione Basilicata, sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.

36. Nella sentenza è stato anche precisato che «Il legislatore statale è intervenuto più volte sulla materia delle collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato» e con diverse disposizioni normative, tutte indicate nella decisione, ha fissato limiti alla possibilità di ricorrere a tale strumento.

37. In particolare, sono state abrogate le norme precedenti inerenti alla collaborazione «a progetto» ed è rimasta in vigore la precedente disciplina generale della collaborazione continuativa e coordinata richiamata dall'art. 409 del codice di procedura civile.



38. Con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», è stato espressamente introdotto, nel testo del decreto legislativo n. 165 del 2001, il divieto per le pubbliche amministrazioni «di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro» (art. 7, comma 5-*bis*) e sono state puntualmente delimitate le deroghe a tale divieto (art. 7, comma 6).

39. L'art. 7, comma 6, cit. stabilisce, infatti, che «le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», «per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio», solo al ricorrere di specifiche condizioni, indicate come «presupposti di legittimità»: in particolare si richiede, fra l'altro, che l'oggetto della prestazione corrisponda a obiettivi e progetti specifici e determinati e sia coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; che l'amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; che la prestazione abbia natura temporanea e altamente qualificata.

40. Come si chiarisce ancora nella sentenza n. 5/2020, «Si esclude la possibilità di rinnovo, mentre si stabilisce che «l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore» (art. 7, comma 6, lettera *c*). Infine, si introduce una fattispecie di responsabilità amministrativa del dirigente che abbia stipulato un simile contratto «per lo svolgimento di funzioni ordinarie».

41. Codesta Ecc.ma Corte ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui tale disposizione ha previsto la possibilità di prorogare gli incarichi in questione.

42. In applicazione dei principi sopra esposti, l'art. 12, comma 3 oggetto della presente impugnazione consente la stipula di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, «nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali», senza stabilire un limite temporale e senza che vi sia stato un rigoroso accertamento della possibilità di utilizzare il personale strutturato; tale disciplina si pone in contrasto con le disposizioni sopra richiamate e ne va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale.

42. La disposizione di cui all'art. 12, comma 3 è, parimenti, in contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost. e, in particolare, con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della «tutela della salute» (*cf. ex multis*, Corte cost., n. 422/2006 e n. 295/2009), tra i quali devono annoverarsi quei principi, dettati con riferimento alle modalità e ai requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale, che si collocano in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» del servizio offerto e, dunque, di garanzia, oltretutto del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata (in tal senso, Corte cost., sentenza n. 181/2006).

43. È, infatti, evidente che solo con un rapporto di lavoro stabile e a tempo indeterminato si può garantire la continuità del servizio di tutela della salute.

P.Q.M.

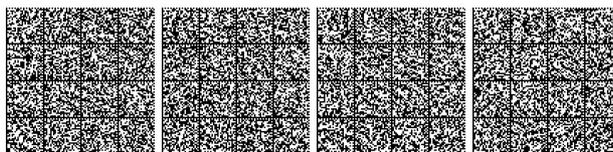
Si chiede alla Ecc.ma Corte costituzionale adita, dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1 e comma 2 e dell'art. 12, comma 3 della legge Trento n. 12/2019, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 21 febbraio 2020.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2020;
2. copia della legge regionale impugnata;

Roma, 22 febbraio 2020

L'Avvocato dello Stato: RAGO



N. 30

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Principio del contenimento del suolo - Ampliamento della volumetria degli edifici utilizzabile per abitazioni riservate ai residenti nonché per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie o per attività di agriturismo.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio - Applicazione del procedimento semplificato per interventi non incidenti sui beni paesaggistici di particolare valore.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza rispettivamente del Comune e della Provincia - Previsione che il Sindaco/Sindaca sia componente della commissione di esperti che esprime parere obbligatorio ai fini del rilascio dell'autorizzazione di competenza del Comune e che sia parte della commissione deputata a rendere il parere finalizzato al rilascio del titolo di competenza della Provincia.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Interventi non autorizzati su beni paesaggistici - Previsione che, qualora il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, l'autorità competente per il rilascio della stessa ordini al responsabile dell'abuso l'effettuazione di interventi compensativi equivalenti e/o il pagamento di una sanzione pecuniaria.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17 (Modifiche alla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, "Territorio e paesaggio"), artt. 4; 19, comma 1; 24, comma 2; 25, comma 1; e 34.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (c.f. 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcertavvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia;

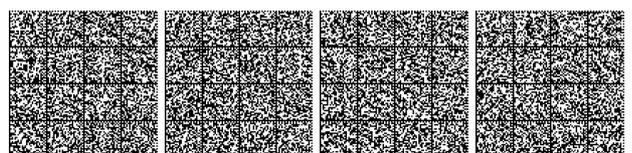
nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale n. 17/2019, che detta modifiche alla legge provinciale n. 9/2018, con riferimento alle norme contenute negli articoli 4, 19, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, e 34, legge pubblicata nel B.U.R. n. 52/2019, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 21 febbraio 2020.

La legge provinciale impugnata, modificando la precedente legge provinciale n. 9/2018 «Territorio e paesaggio», eccede dalle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano dallo statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige con riferimento alle norme epigrafe per i seguenti

MOTIVI

1. L'art. 4 della legge provinciale n. 17 del 2019 sostituisce il comma 5 dell'art. 17 della legge provinciale n. 9 del 2018, in materia di contenimento del consumo del suolo, stabilendo che: «All'esterno dell'area insediabile e all'esterno delle aree edificabili all'interno dell'area insediabile gli edifici destinati ad abitazioni esistenti dal 24 ottobre 1973, con una volumetria di almeno 300 m³ e non appartenenti ad un maso chiuso, possono essere ampliati fino a 1.000 m³. L'ampliamento deve essere utilizzato per abitazioni riservate ai residenti ai sensi dell'art. 39 oppure, fatto salvo il relativo vincolo, può essere utilizzato, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 39, per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie o per attività di agriturismo. L'ampliamento può anche essere eseguito in sede di demolizione e ricostruzione nella stessa posizione e con la stessa destinazione d'uso, senza aumento del numero di edifici. Nell'individuazione di cui all'art. 19, comma 1, lettera a), della superficie occupata dall'edificio, per il calcolo del plusvalore di pianificazione di cui all'art. 19, comma 5, viene considerata la consistenza esistente prima dell'applicazione delle possibilità di ampliamento di cui all'art. 17, comma 5.».

La disposizione rinnova una precedente analoga previsione, estendendone peraltro la portata, atteso che gli ampliamenti realizzabili erano prima limitati alle sole abitazioni riservate ai residenti, mentre in forza della norma ora vigente — che ha in ogni caso novato la precedente — sono consentiti anche «per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie o per attività di agriturismo».



La previsione si pone in contrasto con il principio fondamentale — desumibile dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio — in base a quale spetta soltanto al piano paesaggistico dettare le cd. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilire la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. La possibilità di ampliamenti prevista a priori, sia pure al ricorrere delle condizioni indicate dalla legge, determina infatti la compromissione del ruolo stesso della pianificazione paesaggistica, poiché non tiene conto della specificità dei singoli contesti e prescinde persino dalla circostanza che gli immobili oggetto di ampliamento siano soggetti o meno a tutela paesaggistica.

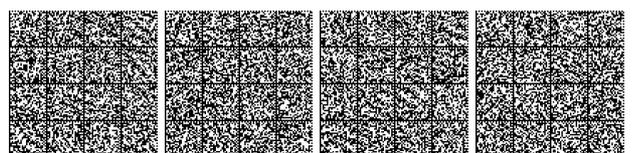
Da ciò la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e dell'art. 8 dello Statuto speciale. La suddetta previsione statutaria richiede infatti, mediante il richiamo al precedente art. 4, che l'esercizio delle competenze legislative provinciali in materia di «tutela del paesaggio» avvenga «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali — tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali — nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». E, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle province autonome (sentenze n. 101 del 2010, n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007). La Corte ha infatti «ripetutamente affermato (sentenze n. 189 del 2016, n. 308, n. 238 del 2013, n. 101 del 2010) che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria degli enti ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di norme qualificabili come “grandi riforme economico-sociali”, anche sulla base del titolo di competenza legislativa in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.», per cui le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio «si impongono alla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio di tutte le competenze primarie ad essa attribuite dallo statuto» (sentenza n. 201 del 2018).

2. L'art. 19, comma 1, della legge provinciale in esame modifica l'art. 54, comma 1 della legge provinciale n. 9 del 2018, ove si prevede l'applicazione di un procedimento semplificato alle varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio che riguardano interventi all'interno dell'area insediabile, perimetrata ai sensi dell'art. 17, comma 3, della stessa legge n. 9 del 2018. In particolare, il suddetto procedimento semplificato non prevede l'acquisizione del parere della Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio (che è chiamata a pronunciarsi nel procedimento ordinario, ai sensi dell'art. 53, comma 6, della legge provinciale n. 9 del 2018). È invece acquisito soltanto il parere della Commissione comunale per il territorio e il paesaggio, come si evince dal richiamo all'*iter* previsto dall'art. 60 della legge n. 9 del 2018 per i piani di attuazione.

In questo quadro, la citata norma provinciale ha previsto che il suddetto procedimento semplificato non sia più escluso in tutti i casi in cui le varianti incidano «sulle aree e sugli immobili assoggettati a tutela paesaggistica», bensì soltanto laddove vi siano «beni paesaggistici di particolare valore paesaggistico di cui all'art. 11, comma 1, lettere *a*), *c*), *d*), *e*), *j*), *g*), *h*) ed *i*)». Viene, in questo modo, ridotto il perimetro della verifica da parte della Commissione provinciale sulla conformità della variante al piano comunale rispetto al piano paesaggistico approvato dalla Provincia (ai sensi degli articoli 48 e 53 della legge provinciale n. 9 del 2018). Conseguentemente, risulta violato, in presenza di beni paesaggistici non riconducibili alle categorie fatte salve dal legislatore provinciale, il principio che impone di prevedere una fase di verifica istruttoria della conformità degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico, ad essi sovraordinato, ad opera dell'autorità di tutela. Il predetto principio — desumibile dagli articoli 143, comma 9, e 145, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio — è infatti da ritenere applicabile anche laddove l'autorità di tutela sia identificabile in un'Amministrazione diversa dallo Stato e dalla regione, come la Provincia autonoma di Bolzano. Emerge, conseguentemente, la violazione dei limiti alla potestà legislativa provinciale posti dall'articolo 8 dello Statuto di autonomia e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

3. Vanno, inoltre, censurate le previsioni degli articoli 24, comma 2, e 25, comma 1, della legge provinciale in esame, ove — novellando la precedente legge n. 9 del 2018 — si prevede che il sindaco o la sindaca facciano parte, senza diritto di voto, della Commissione di esperti che esprime parere obbligatorio ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza del comune (art. 24, comma 2) e che il sindaco o la sindaca facciano parte, in questo caso si desume con diritto di voto, della Commissione chiamata a rendere il parere finalizzato al rilascio del titolo autorizzatorio (art. 25, comma 1).

Anche in questo caso le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i limiti alla potestà legislativa provinciale posti dall'art. 8 dello Statuto speciale e dall'art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *m*), in quanto: (i) prevedendo la partecipazione di un organo politico alle Commissioni, ne compromette la funzione di organi deputati a rendere una valutazione tecnica degli interventi proposti, così ponendosi in contrasto con l'art. 146, comma 6, del Codice di settore,



in forza del quale «La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.»; (ii) contraddice il principio cardine dell'ordinamento della separazione tra organi politici e organi gestionali, che trova positiva emersione nelle previsioni dell'art. 107, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dell'art. 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e che costituisce norma fondamentale di riforma economico sociale.

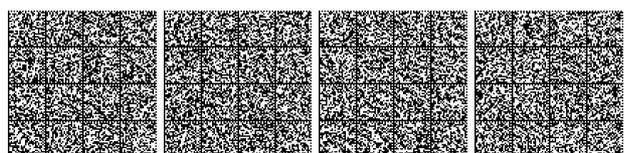
4. L'art. 34 della legge provinciale è composto da un unico comma, mediante il quale viene disposta la sostituzione del comma 1 dell'art. 99 della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9 con la seguente previsione: «1. Nel caso di un intervento su un bene sottoposto a tutela paesaggistica senza la prescritta autorizzazione, qualora il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 86, comma 3, non sia possibile, l'autorità competente per il rilascio della stessa ordina al soggetto responsabile dell'abuso l'effettuazione di interventi compensativi equivalenti o il pagamento di una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'apposito regolamento di attuazione. Qualora il danno provocato dall'intervento abusivo non risulti completamente eliminabile, nonostante l'intervento compensativo, si applica in aggiunta una sanzione pecuniaria.».

La norma così introdotta si pone in evidente contrasto con le previsioni in materia di sanzioni per gli illeciti paesaggistici contenute all'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In particolare, il comma 1 dell'art. 167 stabilisce il principio cardine secondo il quale «In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese», e ciò con la sola eccezione delle limitate ipotesi — disciplinate al successivo comma 4 — in cui è consentito all'Autorità amministrativa competente di accertare la compatibilità paesaggistica delle opere realizzate.

In particolare, tale accertamento è astrattamente ammissibile soltanto nei casi espressamente tipizzati, ossia: «a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». Laddove, nelle predette limitate ipotesi, venga accertata la compatibilità paesaggistica delle opere realizzate, «il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione» (...), mentre «In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1» (così il quinto periodo del medesimo comma 5 dell'art. 167).

Deve, inoltre, rimarcarsi che il procedimento di valutazione della compatibilità paesaggistica delle opere illecitamente realizzate previsto dall'art. 167 del Codice di settore, al fine dell'estinzione dell'illecito amministrativo, è sovrapponibile all'analogo *iter* di cui all'art. 181, commi 1-ter e 1-quater, ai fini dell'estinzione dell'illecito penale, e, anzi, i due procedimenti di regola coincidono, come testimoniato dalla previsione dell'art. 167, comma 5, ultimo periodo, del Codice di settore, ove si stabilisce che «La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'art. 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma». Deve, inoltre aggiungersi che, in forza dell'art. 181, comma 1-quinquies, del Codice di settore «La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1.» e che, inoltre, il successivo comma 2 dispone: «Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Copia della sentenza è trasmessa alla regione ed al comune nel cui territorio è stata commessa la violazione.».

Principi coesenziali al sistema della tutela paesaggistica delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio sono, quindi: (i) l'indefettibilità, al di fuori delle sole ipotesi espressamente stabilite dal legislatore, della sanzione amministrativa ripristinatoria dell'interesse paesaggistico leso; (ii) la limitazione dei casi di applicazione di una sanzione pecuniaria, in luogo del ripristino, soltanto agli illeciti di minore rilievo di cui all'art. 167, comma 4, e comunque subordinatamente alla valutazione in concreto della compatibilità paesaggistica dell'opera realizzata; (iii) la rilevanza della medesima valutazione di compatibilità paesaggistica — ove consentita — sia al fine dell'esclusione della sanzione penale, che della non applicazione della sanzione amministrativa ripristinatoria; (iv) la necessaria applicazione della rimessione in pristino dello stato dei luoghi da parte del giudice penale, in caso di condanna ai sensi dell'art. 181, comma 1, del Codice.



La disposizione dell'art. 34 della legge provinciale in esame si pone in contrasto con i suddetti principi, perché contempla l'eventualità dell'impossibilità del ripristino, non considerata dal legislatore nazionale, e — senza specificare neppure in cosa debba consistere tale impossibilità e come debba essere accertata — esclude l'applicazione della sanzione ripristinatoria. Nei predetti casi, la determinazione delle conseguenze dell'illecito è peraltro rinviata a un atto regolamentare, mentre la legge provinciale si limita a stabilire soltanto che l'autorità competente debba ordinare «l'effettuazione di interventi compensativi equivalenti o il pagamento di una sanzione pecuniaria» e che «Qualora il danno provocato dall'intervento abusivo non risulti completamente eliminabile, nonostante l'intervento compensativo, si applica in aggiunta una sanzione pecuniaria».

4.1. La disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 8 dello Statuto speciale e con l'art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *m*), della Costituzione, in quanto confligge, nel senso sopra illustrato, con le previsioni degli articoli 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Al riguardo, deve ricordarsi che, nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha già avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di previsioni legislative di regioni a statuto speciale volte a disciplinare diversamente rispetto al Codice di settore il trattamento sanzionatorio degli illeciti paesaggistici. E ciò in applicazione del «... consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui "l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata 'tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale' (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)"» (così Corte costituzionale, sentenza 238 del 2013).

4.2. È, inoltre, violata la potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, atteso che le previsioni della legge provincia e interferiscono con l'art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale — oltre a stabilire il già visto parallelismo tra sanzione penale e sanzione amministrativa ripristinatoria — prevede che il giudice penale debba sempre ordinare la rimessione in pristino dei luoghi con la sentenza di condanna.

4.3. È, infine, violata anche la riserva di legge in materia di sanzioni amministrative desumibile dall'art. 25, secondo comma della Costituzione, atteso che la sanzione per gli illeciti per i quali non viene comminata la rimessione in pristino è del tutto indeterminata e rinviata a un successivo regolamento.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 4, 19, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, e 34 della legge provinciale n. 17/2019 siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 21 febbraio 2020.

Roma, 24 febbraio 2020

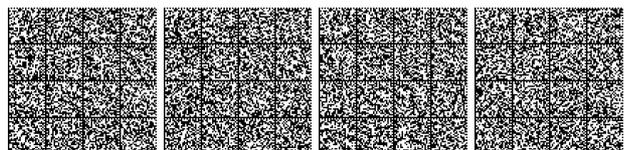
Il Vice Avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

20C00076

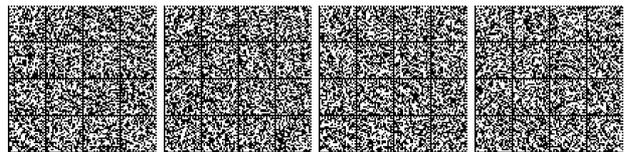
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-015) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 2,00

