

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 29

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 luglio 2021

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

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 153. Sentenza 26 maggio - 15 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Inquadramento del personale dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) nel contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL) - Applicazione del trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL e delle indennità previste dal CCNL delle sistemazioni idraulico-forestali e dal Contratto integrativo regionale di lavoro - Inquadramento del personale dirigente dell'Agenzia FoReSTAS nel comparto contrattuale dei dirigenti regionali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18, art. 1, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, primo comma, lettera *a*).....

Pag. 1

### N. 154. Sentenza 10 giugno - 15 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamento di fine rapporto (TFR) - Conferimento ad un fondo di previdenza complementare - Obbligo di contribuzione gravante sul datore di lavoro - Strumenti idonei a l'adempimento dell'obbligo - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa, dei principi e criteri direttivi della legge di delegazione, lesione della garanzia previdenziale della vecchiaia e della tutela del risparmio - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, 38, 47 e 76. ....

Pag. 9

### N. 155. Sentenza 23 giugno - 15 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazioni paesaggistiche - Formazione del relativo silenzio-assenso - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela del paesaggio e del principio di ragionevolezza, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, art. 46, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera *s*); statuto della Regione Siciliana, art. 14, lettera *n*).....

Pag. 14

### N. 156. Sentenza 9 giugno - 20 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Anticipazione, mediante operazioni finanziarie, della disponibilità delle risorse attribuite per gli anni 2021-2025 da legge statale alla Regione Siciliana - Determinazione dei conseguenti nuovi oneri connessi all'anticipazione - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Rinnovo, al 15 dicembre 2020, del termine previsto per effettuare le operazioni finanziarie di attualizzazione dell'importo del contributo attribuito dallo Stato alla Regione Siciliana - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie - Piano straordinario per la sua valorizzazione o dismissione, da attuare anche mediante conferimenti a fondi immobiliari esistenti - Violazione dei principi statali del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia, accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2019-2021 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Mancata accettazione della resistente costituita in giudizio - Cessazione della materia del contendere.**

– Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13, artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15.

– Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera *e)*, e terzo. . . . . Pag. 19

N. 157. Sentenza 10 giugno - 20 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Patrocinio a favore di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Istanza - Certificazione dell'autorità consolare competente circa i redditi prodotti all'estero - Impossibilità di produrla, avendo compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza - Possibile allegazione di dichiarazione sostitutiva - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dell'accesso effettivo alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 79, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47. . . . . Pag. 28

N. 158. Sentenza 9 giugno - 20 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Piani di controllo degli ungulati nei parchi regionali e nelle aree protette - Adozione rimessa al soggetto gestore e, in caso di sua inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, alla Giunta regionale - Prelievo delle specie in deroga - Divieto di cumulo con il numero totale di capi abbattibili di fauna migratoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61, artt. 24 e 30.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s)*. . . . . Pag. 37

N. 159. Ordinanza 24 giugno - 20 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Circolazione abusiva di veicolo sottoposto a sequestro - Sanzione accessoria della revoca della patente di guida in aggiunta alla confisca del veicolo - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 8.

– Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 44



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria - Modalità e procedure di assegnazione e determinazione del canone - Previsione che il 30 per cento delle entrate annuali, derivante dalle entrate sulle concessioni di competenza regionale, aventi ad oggetto beni appartenenti al demanio idrico, sono da considerarsi risorse vincolate nel bilancio regionale, destinate per ogni esercizio finanziario alla gestione dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali.**

– Legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5 (Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell’articolo 12 del Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79), art. 26. ....

Pag. 47





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 153

*Sentenza 26 maggio - 15 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Inquadramento del personale dell’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l’ambiente della Sardegna (FoReSTAS) nel contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL) - Applicazione del trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL e delle indennità previste dal CCNL delle sistemazioni idraulico-forestali e dal Contratto integrativo regionale di lavoro - Inquadramento del personale dirigente dell’Agenzia FoReSTAS nel comparto contrattuale dei dirigenti regionali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18, art. 1, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, primo comma, lettera *a*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SANGIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell’Agenzia FoReSTAS nel CCRL), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 agosto 2020, depositato in cancelleria il 20 agosto 2020 e iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell’anno 2020.

Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell’udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l’avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna, quest’ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 18-21 agosto 2020, depositato il 20 agosto 2020 e iscritto al n. 69 del registro ricorsi per l’anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, l’art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell’Agenzia FoReSTAS nel CCRL).



Il ricorrente evidenzia che la legge regionale impugnata disciplina il passaggio dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS), assunti a tempo indeterminato, al comparto di contrattazione regionale. La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia regionale in esame spetterebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e sarebbe dunque estranea alle attribuzioni di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.- È impugnato, anzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che regola l'inquadramento giuridico del personale di FoReSTAS.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che sancisce «la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi)».

Il ricorrente argomenta che, «a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego», la legge statale imporrebbe «un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti». Né la legge regionale potrebbe sostituirsi alla negoziazione delle parti, che rappresenterebbe l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto.

Anche le autonomie speciali sarebbero vincolate al rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che «interviene in materia di trattamento economico del personale FoReSTAS, anch'esso riservato alla contrattazione collettiva».

I lavoratori di FoReSTAS cumulerebbero il «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL del comparto unico» con le indennità attribuite «dal CCNL del settore privato delle sistemazioni idraulico-forestali» e con «le indennità accessorie previste dal Contratto integrativo regionale di lavoro del settore pubblico».

Il ricorrente censura tale previsione in riferimento all'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile». Il trattamento economico fondamentale e quello accessorio ribadisce il ricorrente - dovrebbero essere definiti dalla contrattazione collettiva.

Sarebbe violato anche l'art. 3 Cost. La disciplina regionale in esame implicherebbe una arbitraria disparità di trattamento tra i «lavoratori in servizio presso la stessa amministrazione pubblica». Sarebbe assoggettato a un regime peggiore il «restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel comparto unico regionale», che beneficerebbe «dei trattamenti accessori e delle indennità previste solamente dal vigente CCRL».

Il ricorrente ritiene che sia violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che il cumulo dei trattamenti previsti dai «CCNL del settore privato e del settore pubblico» aggravi gli oneri «a carico dell'amministrazione».

1.3.- Il ricorrente censura, infine, la disciplina del personale dirigente dell'Agenzia FoReSTAS, dettata dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Essa presenterebbe gli stessi vizi di illegittimità costituzionale denunciati con il primo motivo di ricorso, riguardante l'inquadramento del personale non dirigente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta quindi la violazione dell'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione autonoma Sardegna ha ricostruito, in via preliminare, il quadro normativo in cui la disciplina impugnata si colloca.

Il personale dell'Agenzia FoReSTAS, istituita in virtù dell'art. 35 della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), sarebbe transitato al comparto di contrattazione collettiva già applicato ai dipendenti dell'amministrazione regionale sarda e degli enti strumentali (art. 2 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, recante «Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS»).

L'inserimento del personale di FoReSTAS nel comparto di contrattazione regionale si perfezionerebbe in seguito all'adozione di una compiuta disciplina contrattuale, coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale.

Il legislatore regionale avrebbe adottato la disciplina impugnata allo scopo di garantire l'efficace svolgimento della campagna antincendi, in un quadro complicato dall'impossibilità di attribuire mansioni superiori e dallo stallo delle procedure negoziali «per la definizione del transito del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione».





La legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 consentirebbe di inquadrare in via provvisoria il personale di FoReSTAS nelle categorie e nei livelli economici già previsti dalla contrattazione collettiva e di gestire nel modo più efficiente il personale, mediante «[u]na collocazione più elastica». Quanto ai dirigenti, sarebbe stato confermato il transito al contratto collettivo regionale, nella separata area dirigenziale.

2.1.- Non sarebbero fondate le censure formulate con riguardo all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

La Regione autonoma Sardegna, con riguardo all'ordinamento degli uffici e allo stato giuridico ed economico del personale, non sarebbe assoggettata al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in virtù della clausola di maggior favore sancita dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La disposizione impugnata sarebbe giustificata da «inderogabili esigenze di carattere organizzativo», relative alla campagna antincendi del periodo estivo, e non determinerebbe alcuna interferenza unilaterale e definitiva sul contratto di lavoro. Essa sarebbe coerente con le previsioni dell'art. 40, comma 3-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Queste ultime - ad avviso della parte resistente - consentirebbero all'amministrazione di sostituirsi in via provvisoria alle parti negoziali, allorché il mancato raggiungimento dell'accordo rischi di pregiudicare «interessi in gioco primari, quali la salute o l'incolumità pubblica».

L'incidenza della legge sulla contrattazione collettiva, anche con riguardo al trattamento retributivo, sarebbe ammessa sia dalla legislazione statale (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), sia dalla legislazione regionale (art. 2, comma 5, della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31, recante «Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione»).

A fronte di una situazione eccezionale, legata all'emergenza epidemiologica e al «mancato raggiungimento dell'accordo tra le parti», la Regione autonoma Sardegna avrebbe adottato «misure interinali», che poi la contrattazione collettiva avrebbe potuto rivedere.

Sarebbe inammissibile, perché generica e sorretta da una motivazione meramente assertiva, la censura di violazione dell'art. 97 Cost.

Essa sarebbe comunque, nel merito, infondata, in quanto la normativa regionale si riprometterebbe di «garantire il buon funzionamento dell'amministrazione».

2.2.- Non sarebbe fondato neppure il motivo di ricorso riguardante l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Il legislatore regionale, nell'esercizio delle «proprie competenze esclusive sull'ordinamento degli uffici e trattamento giuridico ed economico del personale», ben potrebbe intervenire a regolare i trattamenti retributivi non previsti dalla contrattazione collettiva, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo contratto.

La disciplina impugnata, nell'attribuire al personale di FoReSTAS «il trattamento economico fondamentale previsto dal CCRL e le indennità di cui al CCNL di sistemazione idraulico forestale», terrebbe conto della specificità delle mansioni svolte dal personale idraulico forestale e, in particolar modo, dal personale operaio.

Non sarebbe fondata neppure la censura di violazione dell'art. 97 Cost., comunque inammissibile per la sua genericità, in quanto il legislatore regionale perseguirebbe l'obiettivo di garantire «il buon funzionamento dell'operato amministrativo».

La parte resistente esclude, inoltre, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Secondo la difesa regionale, il ricorrente muove dall'erroneo presupposto che sussista una duplicazione di trattamenti accessori che sarebbero invece «omogenei rispetto alle specifiche mansioni assegnate ai dipendenti di FoReSTAS, senza sovrapposizioni o duplicazioni delle indennità integrative», e si riconetterebbero a «realtà lavorative diverse», oggetto di trattamento differenziato «in piena coerenza con il principio di uguaglianza».

Inammissibile, e comunque infondata, sarebbe anche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente si limita a prospettare una duplicazione dei trattamenti accessori con nuovi oneri a carico dell'amministrazione, senza, tuttavia, individuare i principi di coordinamento della finanza pubblica che ritiene siano stati violati.

Ad avviso della parte resistente, non soltanto la paventata duplicazione non sussiste, ma la legge regionale impugnata identifica puntualmente i mezzi di copertura.

2.3.- Neppure le censure formulate con riguardo all'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 sarebbero fondate.



La disposizione impugnata si sarebbe limitata a specificare che il personale dirigente di FoReSTAS rientra nell'area di contrattazione separata posta all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale. La contrattazione collettiva non potrebbe dettare, a tale riguardo, una regolamentazione differente, e sarebbe censurabile la scelta di applicare ai dirigenti di FoReSTAS un regime differenziato rispetto a quelli della Regione.

3.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, per ribadire le conclusioni già rassegnate.

3.1.- La parte resistente, quanto all'impugnativa dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, avrebbe ammesso lo sconfinamento nella sfera di competenza esclusiva statale, pur giustificandolo con inderogabili - e non meglio dimostrate - esigenze organizzative.

Non sarebbe convincente il richiamo all'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, non solo perché presupporrebbe «atti unilaterali di natura amministrativa, e non legislativa», ma anche perché si riconetterebbe alla mancata stipulazione del contratto collettivo integrativo.

Né l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina dei rapporti individuali di lavoro, potrebbe consentire l'ingerenza del legislatore regionale in un ambito che proprio alla contrattazione collettiva è riservato.

Sarebbero sorrette da un'adeguata argomentazione le censure di violazione degli artt. 97 e 3 Cost.

3.2.- Sarebbe fondato anche il motivo di ricorso riguardante l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, previsione che incide sul trattamento economico del personale FoReSTAS.

La disposizione impugnata determinerebbe anche una maggiore spesa, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.- Anche l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 interverrebbe a disciplinare istituti riconducibili al rapporto di lavoro, con conseguente lesione delle sfere di attribuzione dello Stato.

4.- In vista dell'udienza, ha depositato una memoria illustrativa anche la Regione autonoma Sardegna, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già formulate nell'atto di costituzione.

La parte resistente ha ricordato di aver avviato per tempo le trattative per la definizione del transito del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione regionale e di avere dovuto far fronte allo stallo delle trattative, in concomitanza con l'emergenza epidemiologica e con la decadenza dell'organo di rappresentanza negoziale della Regione (CORAN).

L'inquadramento disposto in via provvisoria, al solo scopo di apprestare una efficace campagna antincendi, sarebbe coerente con le esigenze di «una gestione più elastica dei dipendenti» e varrebbe a scongiurare il rischio della responsabilità contabile per l'attribuzione sistematica di mansioni superiori.

Il 28 e il 29 aprile 2021 sarebbe stata sottoscritta l'ipotesi di accordo, che detterebbe una disciplina specifica per il personale di FoReSTAS all'interno del contratto collettivo regionale di lavoro.

La disciplina impugnata si allineerebbe alla normativa statale, che consentirebbe l'intervento unilaterale della parte pubblica quando sussista un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, e rappresenterebbe esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa degli uffici e del personale, «competenza primaria», come tale non vincolata al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La disciplina dettata dalla fonte negoziale ricalcherebbe quella stabilita, in via provvisoria, dalla normativa impugnata. Il legislatore regionale non avrebbe invaso, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

5.- All'udienza le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate negli scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso iscritto al n. 69 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Come premessa comune a tutte le censure, il ricorrente osserva che non viene in rilievo la sfera di attribuzioni delineata dallo statuto speciale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 43 del 2020). La legge regionale impugnata, nel disporre il passaggio al comparto di contrattazione regionale dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) che siano stati assunti a tempo indeterminato, travalicherebbe infatti le competenze attribuite dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) con riguardo all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e allo stato giuridico ed economico del personale.



La disciplina in esame, in particolare, violerebbe i «principi fondamentali stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione che individua la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile».

2.- Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che regola l'inquadramento giuridico del personale di FoReSTAS.

La disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

La legge statale, in particolare, riserverebbe alla contrattazione collettiva la regolamentazione di tali rapporti di lavoro con riguardo al trattamento economico e alla classificazione del personale, allo scopo di garantire la necessaria uniformità della relativa disciplina sul territorio nazionale, e fisserebbe così un tipico limite di diritto privato, destinato a imporsi anche alle autonomie speciali.

Non si potrebbe invocare la competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna in tema di stato giuridico ed economico del personale (art. 3, lettera a, dello statuto speciale), che in ogni caso dovrebbe essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, «quali sono i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che interviene sul «trattamento economico del personale FoReSTAS, anch'esso riservato alla contrattazione collettiva».

La disposizione in esame attribuirebbe al personale di FoReSTAS, in aggiunta al «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL del comparto unico», le «indennità previste dal CCNL del settore privato delle sistemazioni idraulico-forestali» e «le indennità accessorie previste dal Contratto integrativo regionale di lavoro del settore pubblico».

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., «considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi), riserva certamente esistente alla luce dello statuto della Regione autonoma Sardegna».

La disposizione impugnata sarebbe lesiva, inoltre, dell'art. 3 Cost. «in materia di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge», in quanto determinerebbe una «iniqua disparità di trattamento nei confronti del restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel comparto unico regionale, destinatario dei trattamenti accessori e delle indennità previste solamente dal vigente CCRL».

Il ricorrente prospetta, da ultimo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. «in materia di coordinamento della finanza pubblica cui la Regione deve attenersi», anche quando sia titolare di un'autonomia differenziata. Dal «cumulo delle disposizioni di cui ai CCNL del settore privato e del settore pubblico» deriverebbero «nuovi e maggiori oneri a carico dell'amministrazione».

4.- È impugnato, infine, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che disciplina l'inquadramento del personale dirigente dell'Agenzia, per le stesse ragioni già illustrate con riguardo all'inquadramento del personale non dirigente.

Tale disposizione entrerebbe in conflitto con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., «considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi), riserva certamente esistente alla luce dello statuto della Regione autonoma Sardegna».

5.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri attengono a una normativa ispirata alla finalità comune di apprestare una disciplina provvisoria dei rapporti di lavoro del personale di FoReSTAS.

Le censure, che in larga parte si incentrano sulle medesime argomentazioni, possono essere esaminate congiuntamente. Esse sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., parametro che deve essere esaminato in via prioritaria, in quanto attiene al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

6.- Questa Corte è costante nell'affermare che, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia.

Le medesime considerazioni si impongono anche per il personale delle Regioni.



6.1.- La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 273 del 2020, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

È dunque precluso alle Regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20 del 2021, punto 3.2.1. del Considerato in diritto, e n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto).

6.2.- Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, questa Corte ha indicato la necessità di tener conto delle competenze statutarie. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, occorre considerare «la competenza legislativa primaria in tema di “stato giuridico ed economico del personale” di cui all’art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia. La potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel “rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. A tale proposito, con le sentenze n. 257 del 2016 e n. 211 del 2014, questa Corte ha ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che l’art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l’attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l’art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» (sentenza n. 154 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto).

La disciplina ora richiamata costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica e detta principi che si configurano come tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati, principi che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale.

6.3.- Con riguardo al personale di FoReSTAS, questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» i profili concernenti l’assunzione e l’inquadramento (sentenza n. 43 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto) e ha ribadito che è lesiva della competenza statale una disposizione regionale che si sostituisca al contratto collettivo, per disciplinare direttamente un aspetto della retribuzione (sentenza n. 232 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto).

7.- La disciplina impugnata, inerente alla transizione del personale dell’Agenzia FoReSTAS al comparto unico della contrattazione regionale, deve essere esaminata alla luce dei principi ora richiamati, non senza prima percorrere le tappe salienti dell’evoluzione impressa alla legislazione regionale.

7.1.- La legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna) ha istituito l’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna (FoReSTAS), che funge da struttura tecnico-operativa della Regione, preordinata ad attuare i programmi in campo forestale-ambientale e a supportare la Regione «sui temi della gestione forestale ambientale, della multifunzionalità e della tutela del paesaggio forestale e rurale, della ricerca e del trasferimento dell’innovazione tecnologica» (art. 35, comma 2).

Dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di potere regolamentare e di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile e finanziaria, l’Agenzia FoReSTAS subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che fanno capo al soppresso Ente foreste della Sardegna, disciplinato dalla legge della Regione Sardegna 9 giugno 1999, n. 24 (Istituzione dell’Ente foreste della Sardegna, soppressione dell’Azienda delle foreste demaniali della Regione sarda e norme sulla programmazione degli interventi regionali in materia di forestazione).

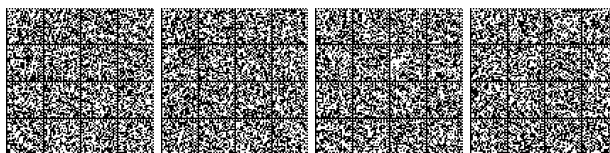
7.2.- L’Agenzia FoReSTAS subentra all’Ente foreste della Sardegna anche nella titolarità dei rapporti giuridici concernenti il personale, ivi compreso quello assunto con contratto a tempo determinato.

Il regime giuridico del personale di FoReSTAS ha registrato una continua evoluzione.

7.2.1.- La prima fase si caratterizza per una disciplina peculiare rispetto a quella applicabile ai dipendenti dell’amministrazione regionale.

L’art. 48, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, nella formulazione originaria, disponeva che i dipendenti dell’Agenzia costituissero «un comparto di contrattazione distinto dal comparto del personale dell’Amministrazione regionale e degli altri enti regionali» e che continuassero a trovare applicazione, in tale settore, «a) il contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche; b) il contratto integrativo regionale».

L’art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell’Agenzia FoReSTAS) ha delimitato la vigenza di tale disciplina speciale, destinata a operare solo «[f]ino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all’articolo 48-bis».





Il citato art. 48-*bis* della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, introdotto dall'intervento riformatore del 2018 (art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018), ha provveduto, al comma 1, a inserire i dipendenti in servizio dell'Agenzia FoReSTAS, assunti a tempo indeterminato, «nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo».

All'originaria specialità fa riscontro una progressiva armonizzazione, che accomuna - quanto a comparto di contrattazione collettiva - personale della Regione e personale di FoReSTAS e prefigura, per i dipendenti dell'Agenzia, l'entrata in vigore di una organica disciplina di fonte negoziale.

7.2.2.- Non sono dissimili le vicende relative al regime applicato ai dirigenti, dapprima assoggettati al «contratto collettivo nazionale dei dirigenti dell'agricoltura» e al «relativo contratto integrativo», in virtù dell'art. 48, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, che delineava una disciplina marcatamente speciale.

Con le modificazioni apportate dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, anche i dirigenti di FoReSTAS sono stati inseriti nella autonoma e separata area di contrattazione della dirigenza regionale, «all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale, di cui al comma 4 dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998» (art. 48-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016). Nell'originario disegno del legislatore regionale, tale inserimento era correlato all'adozione di una compiuta disciplina contrattuale, coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale di FoReSTAS.

7.3.- All'inquadramento del personale di FoReSTAS nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale e al descritto processo di armonizzazione ha dato forte impulso la legge della Regione Sardegna 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS).

Il legislatore regionale ha ribadito, sia per i dipendenti che per i dirigenti di FoReSTAS, il ruolo essenziale della contrattazione collettiva nella regolamentazione del rapporto di lavoro (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2019, che ha inserito il comma 1-*bis* nell'art. 48 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016).

Le procedure negoziali devono dispiegarsi «[n]el rispetto dei limiti in materia di ordinamento civile» e delle prescrizioni inderogabili del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale, in armonia con quanto sancisce l'art. 46, comma 13, del medesimo decreto legislativo, che consente alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN.

7.4.- Nel contesto del complesso percorso di transizione del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione collettiva regionale, le disposizioni impugnate anticipano in via provvisoria l'inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale, senza attendere il perfezionarsi delle procedure negoziali che avrebbero dovuto scandire tale processo.

Nelle more della definizione di una compiuta disciplina contrattuale, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 interviene a inquadrare il personale dell'Agenzia «nelle categorie e fasce del comparto unico del Contratto collettivo regionale, in coerenza con i criteri stabiliti dalla Delib.G.R. n. 28/1 del 26 luglio 2019», secondo le previsioni specificate dalla Tabella allegata.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 regola il trattamento retributivo del personale di FoReSTAS così inquadrato in via provvisoria e lo commisura al «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL» e alle «indennità previste dal CCNL delle sistemazioni idraulico-forestali e dal Contratto integrativo regionale di lavoro».

L'art. 1, comma 3, della citata legge regionale concerne il personale dirigente, che provvede a inquadrare con efficacia immediata - senza attendere l'adozione di una organica disciplina contrattuale - «nel comparto contrattuale dei dirigenti regionali, così come previsto dalla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS), nel rispetto del CCRL dei dirigenti della Regione».

8.- Prima ancora della conclusione delle trattative, tutte le disposizioni impugnate hanno inciso su rapporti di lavoro già sorti, determinandone in maniera minuta, e con effetti immediati, aspetti essenziali e qualificanti, quali sono da considerarsi l'inquadramento del personale, anche dirigente, in specifici comparti e il connesso trattamento retributivo. Si è attuata, in tal modo, una indebita sostituzione della fonte di disciplina del rapporto di lavoro individuata dalla legge statale nella contrattazione collettiva (art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, volte a dettare una disciplina interinale del rapporto di lavoro, conferma la riconducibilità della normativa in esame alla materia «ordinamento civile», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e vale dunque a escludere, specularmente, il ricorrere di uno specifico titolo di competenza regionale, come questa Corte ha confermato anche con riguardo alla Regione autonoma Sardegna (fra le molte, le citate sentenze n. 43 del 2020 e n. 154 del 2019).



9.- È la stessa parte resistente a riconoscere, nella memoria di costituzione, che «con l'intervento normativo per cui è causa sono state dettate regole che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente strumentale regionale FoReSTAS», al fine di supplire alla carenza di una compiuta disciplina negoziale.

Per giustificare l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la Regione autonoma Sardegna ha addotto inderogabili esigenze organizzative e ha ritenuto di affermare la coerenza dell'assetto sancito in via provvisoria con la normativa statale.

Tuttavia, nessuno di tali argomenti è condivisibile.

9.1.- Quanto all'urgenza di provvedere in vista dell'allora imminente campagna antincendi, senza fare ricorso all'attribuzione di mansioni superiori, si deve osservare che, per porre rimedio a una prassi distorta, già rilevata dalla Corte dei conti, non si può proporre quale soluzione una scelta lesiva del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, anch'essa censurabile.

Né le difficoltà contingenti, connesse ai ritardi nella sostituzione dell'organo di rappresentanza negoziale della Regione, possono giustificare la lesione delle attribuzioni legislative dello Stato. A tali inconvenienti la Regione è chiamata a far fronte con un'azione amministrativa efficace e sollecita, senza violare l'ordine delle competenze delineato dalla Costituzione.

9.2.- Né giova alla parte resistente far leva sull'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, che attiene alla diversa ipotesi in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo e il protrarsi delle trattative possa pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa.

Nel caso in esame non viene in rilievo la mancata conclusione di un contratto integrativo, come la parte ricorrente ha evidenziato nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

Peraltro, la disposizione invocata dalla Regione autonoma Sardegna consente all'amministrazione interessata di provvedere in via provvisoria sulle materie del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione, con atti sottoposti al controllo di compatibilità economico-finanziaria di cui all'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Gli atti previsti dalla disciplina statale si collocano sul versante eminentemente amministrativo e differiscono da un intervento legislativo che travalica le competenze regionali.

Quanto all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamato dalla difesa regionale, esso pone in risalto in modo inequivocabile il ruolo cruciale della contrattazione collettiva, senza aprire spazio alcuno a interventi di leggi regionali che interferiscano con le procedure negoziali.

9.3.- A diverse conclusioni non può indurre neppure il carattere temporaneo delle misure disposte dal legislatore regionale, strutturate come cedevoli rispetto alla disciplina negoziale ancora in fieri.

Come questa Corte ha già chiarito, «il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria» (sentenza n. 81 del 2019, punto 3.6. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, peraltro, si tratta di una provvisorietà indefinita, proprio perché condizionata dai tempi imprevedibili della conclusione delle trattative.

9.4.- È poi ininfluyente che l'accordo in fase di conclusione collimi con quanto disposto in via provvisoria dal legislatore regionale, poiché qualunque eventuale conformità rappresenta pur sempre un posterius privo di rilievo, certamente non tale da rendere compatibile con la Costituzione - ora per allora - la disciplina già dettata dalla Regione autonoma Sardegna, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Né al legislatore regionale è consentita una disciplina legislativa che riproduca le previsioni della fonte negoziale, per il divieto di novazione della fonte (sentenza n. 234 del 2017).

Con riguardo ai dirigenti di FoReSTAS, non si può escludere la violazione della competenza statale, per il solo fatto che la contrattazione collettiva non avrebbe potuto adottare scelte di segno diverso.

Non è persuasivo neppure il rilievo che i trattamenti economici previsti dalla legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 rispecchino la specificità delle mansioni ricoperte dal personale di FoReSTAS e che non vi siano duplicazioni indebite. Tali rilievi riguardano il merito delle scelte in concreto adottate, ma non valgono a superare il fatto che, in tale ambito, sia precluso qualsiasi intervento del legislatore regionale.

10.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Restano assorbite le ulteriori censure, formulate in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210153

N. 154

*Sentenza 10 giugno - 15 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamento di fine rapporto (TFR) - Conferimento ad un fondo di previdenza complementare - Obbligo di contribuzione gravante sul datore di lavoro - Strumenti idonei a l'adempimento dell'obbligo - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa, dei principi e criteri direttivi della legge di delegazione, lesione della garanzia previdenziale della vecchiaia e della tutela del risparmio - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, 38, 47 e 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

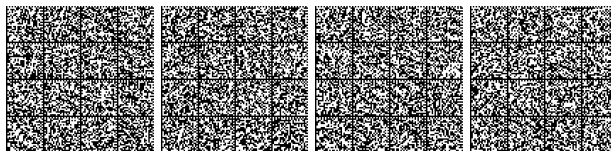
composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SANGIORGIO,  
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), promosso dal Tribunale ordinario di Sassari, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da P. C. contro la Società cooperativa ecologia ambiente Sardegna (SCEAS), con ordinanza del 13 maggio 2020, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;  
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2020, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Sassari, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 38, 47 e 76 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale «in particolare» dell'art. 8 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), «nella parte in cui, stravolgendo lo spirito complessivo della delega parlamentare con cui era stato previsto un meccanismo di bilanciamento delle posizioni e dei poteri delle parti, a tutto danno ingiustificato del lavoratore ha ommesso di prevedere strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto di quest'ultimo all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombente sul datore di lavoro».

1.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* muove dal presupposto che solo il lavoratore possa agire in giudizio nei confronti del datore di lavoro che non corrisponda al fondo di previdenza complementare i contributi e gli accantonamenti riguardanti il trattamento di fine rapporto (TFR). Il legislatore avrebbe delineato «un rapporto trilaterale tra datore di lavoro, lavoratore e Fondo, con conseguente litisconsorzio necessario fra le tre parti».

Nel caso di specie, il lavoratore, con ricorso per ingiunzione, avrebbe chiesto di condannare il datore di lavoro al versamento delle quote di TFR al fondo di previdenza complementare. Il lavoratore non avrebbe potuto rivendicare il pagamento in proprio favore del TFR, in quanto il diritto sorgerebbe «soltanto al momento della cessazione del rapporto di lavoro», e non avrebbe potuto agire neppure il fondo di previdenza complementare, che la giurisprudenza reputa sprovvisto di «legittimazione attiva».

Il rimettente espone di dovere respingere la domanda monitoria, in ragione del litisconsorzio necessario tra lavoratore, datore di lavoro e fondo. Nello speciale procedimento per ingiunzione, difatti, non si potrebbe integrare il contraddittorio e, per altro verso, l'art. 81 del codice di procedura civile impedirebbe di far valere in nome proprio «un diritto altrui, o un diritto anche altrui (cioè, anche del Fondo), come nel caso di specie».

1.2.- In merito alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente osserva che la scelta di una diversa interpretazione esporrebbe la decisione di accoglimento del ricorso a una probabile riforma e che, tuttavia, la «pacifica interpretazione giurisprudenziale» condurrebbe al rigetto della domanda e si risolverebbe «in una denegata giustizia», in contrasto con molteplici principi costituzionali.

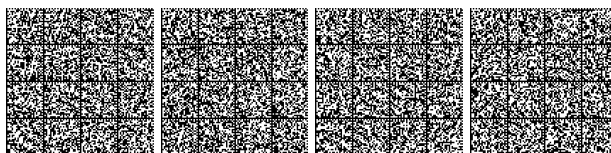
Secondo il giudice *a quo*, al lavoratore si dovrebbe accordare la facoltà di ingiungere al datore di lavoro il pagamento del TFR conferito a un fondo di previdenza complementare, «senza la necessità della partecipazione al giudizio del Fondo medesimo», allorché il fondo non vanti «un interesse meritevole di tutela a partecipare al giudizio».

1.2.1.- Il rimettente, in primo luogo, prospetta il contrasto con l'art. 76 Cost. La disciplina censurata non attribuirebbe la «legittimazione attiva del Fondo previdenziale ad agire in giudizio contro il datore di lavoro per ottenere l'accertamento e quindi l'esecuzione dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore» e neppure introdurrebbe «alternativi strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombente sul datore di lavoro». La mancata attuazione della delega con riguardo a tali aspetti ne stravolgerebbe «lo spirito complessivo».

1.2.2.- L'esclusione della tutela monitoria, che rappresenta «la forma di tutela di merito più veloce ed efficace prevista dall'ordinamento», sarebbe lesiva, inoltre, degli artt. 3, 24, 38 e 47 Cost.

Ad avviso del rimettente, «solo un diritto soggettivo che sia possibile difendere in giudizio con tutti gli strumenti forniti dall'ordinamento può ritenersi effettivamente tutelato dalla normazione primaria, e il diritto al TFR del lavoratore, istituto che vale a garantirgli un trattamento di tutela per la vecchiaia ex art. 38 Cost., ed è comunque un mezzo di risparmio ex art. 47 Cost., deve ritenersi violato dal complesso delle norme con cui il Governo ha dato attuazione alla delega legislativa».

1.2.3.- In particolare, con «grave violazione dell'art. 3 Cost.», sussisterebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoratore che abbia aderito a un fondo di previdenza complementare, escluso dalla tutela monitoria, e «qualunque altro creditore sol che vanti un credito liquido e dimostrato per tabulas», ammesso, per contro, a beneficiare di tale tutela.





1.2.4.- Il rimettente denuncia, infine, il contrasto con l'art. 24 Cost. Il mancato riconoscimento della tutela monitoria, che darebbe luogo a una procedura «celere, semplice e meno costosa», renderebbe il diritto «“monco”», e lo priverebbe «di una parte rilevante della tutela giurisdizionale che l'ordinamento appresta invece ad ogni altro diritto patrimoniale».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni sollevate.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili sotto molteplici profili.

2.1.1.- Il rimettente non avrebbe svolto una argomentazione adeguata in ordine alle ragioni del contrasto della disciplina censurata con i parametri costituzionali evocati.

Sarebbero meramente assertive le osservazioni sullo stravolgimento della legge delega.

Apodittiche sarebbero anche le argomentazioni in merito alla violazione degli artt. 38 e 47 Cost.

2.1.2.- Il giudice *a quo* non avrebbe esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e, in particolare, non avrebbe chiarito se le parti abbiano pattuito la cessione di un credito futuro o una delegazione di pagamento. Il fondo di previdenza complementare, ove fosse delegatario, sarebbe legittimato ad agire contro il datore di lavoro. Tale inquadramento consentirebbe dunque di superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati nell'odierno giudizio.

Peraltro, il lavoratore potrebbe sempre far valere il diritto al versamento delle quote di TFR trattenute dal datore di lavoro, quale che sia la qualificazione giuridica più appropriata dell'operazione attuata dalle parti.

2.2.- Le questioni, nel merito, non sarebbero fondate.

2.2.1.- Non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 76 Cost.

La scelta discrezionale di non attuare le previsioni della legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria) in merito alla legittimazione del fondo non avrebbe stravolto lo spirito complessivo della delega, diretta essenzialmente a incrementare il finanziamento alle forme pensionistiche complementari.

2.2.2.- Non sarebbe fondata neppure la censura di violazione dell'art. 3 Cost.

Nel caso di specie, non sarebbero omogenee le fattispecie oggetto di comparazione. Il rimettente, nell'istituire il raffronto con la «generale categoria dei creditori», avrebbe trascurato la peculiarità del rapporto trilaterale che intercorre tra datore di lavoro, lavoratore e fondo di previdenza. Tale rapporto si esprimerebbe, sul versante processuale, nel litisconsorzio necessario, anche in un'ottica di più efficace tutela del lavoratore.

Lo stesso litisconsorzio necessario caratterizzerebbe, nell'ambito della previdenza obbligatoria, l'azione promossa dal lavoratore per ottenere la condanna del datore di lavoro a versare all'ente previdenziale i contributi omessi.

2.2.3.- La disciplina censurata, infine, non pregiudicherebbe il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost.

L'impraticabilità della tutela monitoria, peraltro affermata da «un orientamento giurisprudenziale» e non dalla «lettera della legge», non precluderebbe la facoltà di agire con il giudizio ordinario di cognizione.

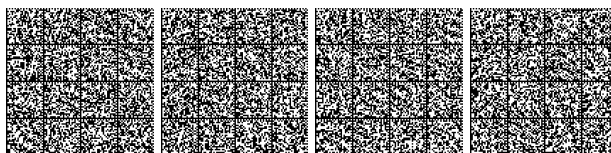
Né si potrebbero invocare, in senso contrario, la lunga durata e gli oneri più gravosi di tale giudizio, non solo perché si tratterebbe di rilievi dal «mero valore metagiuridico», ma anche perché sulla stessa procedura monitoria si potrebbe innestare un giudizio ordinario di cognizione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Sassari, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 171 del reg. ord. 2020, dubita della legittimità costituzionale «in particolare» dell'art. 8 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), per violazione degli artt. 3, 24, 38, 47 e 76 della Costituzione.

Le censure si indirizzano verso tale disposizione, in quanto applicabile nel giudizio principale, riguardante il conferimento del trattamento di fine rapporto (TFR) a un fondo di previdenza complementare.

1.1.- La disposizione censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 76 Cost.



Non sarebbe stata attuata la previsione della legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria), che al legislatore delegato affidava il compito di stabilire la legittimazione del fondo di previdenza complementare ad agire contro il datore di lavoro «per ottenere l'accertamento e quindi l'esecuzione dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore». Il legislatore delegato non avrebbe neppure introdotto strumenti alternativi, volti a «garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombente sul datore di lavoro». Sarebbe stato così stravolto «lo spirito complessivo della delega parlamentare con cui era stato previsto un meccanismo di bilanciamento delle posizioni e dei poteri delle parti».

1.2.- L'esclusione della tutela monitoria per il lavoratore che pure «disponga della prova cartolare e immediata dell'omesso versamento del datore di lavoro al Fondo» contrasterebbe anche con gli artt. 3, 24, 38 e 47 Cost.

Secondo il rimettente, soltanto «un diritto soggettivo che sia possibile difendere in giudizio con tutti gli strumenti forniti dall'ordinamento» sarebbe «effettivamente tutelato». La disposizione censurata, nel precludere la tutela monitoria e nell'imporre l'instaurazione di un giudizio ordinario di cognizione, lederebbe «il diritto al Tfr del lavoratore, istituto che vale a garantirgli un trattamento di tutela per la vecchiaia ex art. 38 Cost., ed è comunque un mezzo di risparmio ex art. 47 Cost.».

1.3.- Il rimettente denuncia, inoltre, l'arbitraria disparità di trattamento tra il lavoratore che, dopo aver conferito le quote di TFR a un fondo di previdenza complementare, non potrebbe beneficiare della «celere, semplice e meno costosa procedura monitoria» e «qualunque altro creditore», che potrebbe ricorrere a tale tutela quando «vanti un credito liquido e dimostrato per tabulas». Ne deriverebbe una «grave violazione dell'art. 3 Cost.»

1.4.- La disposizione censurata entrerebbe in conflitto, infine, con l'art. 24 Cost., in quanto riconoscerebbe «un diritto "monco", illegittimamente sfornito di una parte rilevante della tutela giurisdizionale che l'ordinamento appresta invece ad ogni altro diritto patrimoniale». La violazione sarebbe ancor più grave, in quanto molteplici sarebbero le ipotesi di adesione tacita ai fondi di previdenza complementare.

Né la lesione dell'art. 24 Cost. potrebbe essere esclusa per il sol fatto che sia possibile richiedere il sequestro conservativo dei beni del datore di lavoro inadempiente (art. 671 del codice di procedura civile), in quanto il ricorrente dovrebbe dimostrare «dati di fatto ulteriori», riguardanti il fondato timore di perdere la garanzia del proprio credito.

2.- Le questioni, nei termini in cui sono state prospettate, sono inammissibili.

2.1.- La difesa dello Stato ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni per le insuperabili lacune descrittive dell'ordinanza di rimessione. Un più accurato inquadramento della fattispecie controversa avrebbe consentito di superare - con gli strumenti dell'interpretazione adeguatrice - il dubbio di costituzionalità.

L'eccezione è fondata, nei termini che saranno precisati.

Il giudice *a quo* ha l'onere di identificare i contenuti della controversia, in termini tali da dimostrare la rilevanza del dubbio di costituzionalità e, dunque, l'applicabilità della disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione (fra le molte, sentenza n. 263 del 2020, punti 2.1. e 2.2. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, il rimettente ha descritto in maniera lacunosa la fattispecie concreta sottoposta al suo esame, tanto da non consentire a questa Corte di esprimersi circa la non implausibilità delle motivazioni addotte. Non è chiaro, infatti, quali siano le condizioni di adesione del lavoratore al fondo, né in che modo si possa configurare la contitolarità del diritto a esigere le prestazioni attese.

La mancata attuazione delle previsioni della legge delega in ordine alla contitolarità, in capo ai fondi pensione e agli iscritti, del diritto alla contribuzione e del diritto al TFR (art. 1, comma 2, lettera e, numero 8, della legge n. 243 del 2004) impone di ricostruire in modo puntuale la volontà delle parti (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2019, n. 4626) e di accertare di volta in volta se il conferimento del TFR sottenda la cessione di un credito futuro (art. 1260 del codice civile) o una delegazione di pagamento (art. 1268 cod. civ.).

Su tale qualificazione, che incide sulla titolarità del diritto e sulla conseguente legittimazione a dedurlo in causa, il rimettente trascura di soffermarsi. Le argomentazioni si esauriscono nel generico richiamo a una «convenzione trilaterale avente ad oggetto il conferimento del Tfr al Fondo», che non consente di far luce sulla volontà delle parti coinvolte in questa forma di mutualità. Altrettanto fugace è la menzione di «un diritto anche altrui (cioè, anche del Fondo)», senza alcun cenno al fondamento della descritta contitolarità e di una necessaria legittimazione congiunta.

2.2.- Anche la motivazione in merito alla non manifesta infondatezza incorre nei profili di inammissibilità eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato.



Il rimettente ha l'onere di svolgere una adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni del contrasto con i parametri costituzionali evocati (fra le molte, sentenza n. 87 del 2021, punto 3.1. del Considerato in diritto), onere che in questo caso non è stato assolto.

2.2.1.- Il rimettente, difatti, prospetta lo snaturamento della delega nella sua interezza, senza, tuttavia, dar conto delle più ampie finalità impresse alla riforma, volta a incrementare i flussi di finanziamento destinati alle forme pensionistiche complementari e a garantire una più elevata copertura previdenziale, in modo da affiancare il sistema obbligatorio pubblico, in attuazione dei principi enunciati dall'art. 38 Cost. (sentenze n. 218 del 2019, n. 393 del 2000 e n. 421 del 1995; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 giugno 2021, n. 16084).

Nel richiamare la giurisprudenza di questa Corte sulla violazione dell'art. 76 Cost., il giudice *a quo* non spiega per quale ragione l'incompleta attuazione della delega con riguardo a un aspetto circoscritto (la legittimazione ad agire del fondo pensione) si ripercuota sull'intero disegno riformatore, tanto da vanificarne gli obiettivi.

2.3.- Ulteriori ragioni di inammissibilità, da rilevare d'ufficio, risiedono nella formulazione del *petitum*.

Esso si presenta contraddittorio e, per altro verso, richiede a questa Corte un intervento dall'elevato coefficiente manipolativo.

2.3.1.- Nel censurare il contrasto con l'art. 76 Cost., il rimettente sollecita l'individuazione di una contitolarità dei diritti in capo ai fondi pensione e ai lavoratori e l'attribuzione ai fondi della legittimazione ad agire.

Il giudice *a quo* osserva che l'auspicata pronuncia di accoglimento potrebbe anche delineare «alternativi strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombenti sul datore di lavoro».

Il rimettente non solo non illustra le peculiarità di tali strumenti, ma demanda a questa Corte il compito di sciogliere l'alternativa tra un meccanismo incentrato sulla legittimazione ad agire dei fondi pensione e una tutela declinata secondo diverse e indeterminate modalità.

2.3.2.- Nel concludere l'illustrazione delle censure, il giudice *a quo* reputa sufficiente - al fine di porre rimedio al *vulnus* denunciato - una pronuncia additiva che integri la previsione dell'art. 81 cod. proc. civ.

In questa prospettiva, si dovrebbe consentire al lavoratore iscritto al fondo di «domandare al giudice la condanna o l'ingiunzione del datore di lavoro, avente ad oggetto il versamento del Tfr al Fondo, senza la necessità della partecipazione al giudizio del Fondo medesimo». Il *litisconsorzio* non sarebbe più necessario quando non siano contestate le somme già versate e quelle ancora da versare al fondo pensione e quando il fondo non vanti «un interesse meritevole di tutela a partecipare al giudizio».

Tale soluzione, nell'attribuire al lavoratore la legittimazione ad agire, si discosta da quella che presuppone la compiuta attuazione della delega e il riconoscimento della legittimazione ad agire del fondo.

2.3.3.- L'aggiunta che il rimettente prefigura, a prescindere dalla correttezza della premessa interpretativa da cui muove, estenderebbe le ipotesi di sostituzione processuale (art. 81 cod. proc. civ.), che solo il legislatore può prevedere. Si dovrebbe così accordare al lavoratore, nelle vesti di sostituto, la facoltà di far valere in nome proprio un diritto altrui.

A tale nuova ipotesi di sostituzione processuale farebbe riscontro una singolare configurazione del *litisconsorzio* necessario. Il rapporto inscindibile che - sul versante sostanziale - il rimettente ravvisa tra lavoratore, datore di lavoro e fondo di previdenza complementare darebbe adito a un *litisconsorzio* necessario nelle sole ipotesi - che spetterebbe a questa Corte enucleare, in difetto di indicazioni univoche - in cui il fondo sia interessato a partecipare al giudizio.

L'auspicato intervento additivo attiene alla conformazione di istituti, come la sostituzione processuale e il *litisconsorzio* necessario, in cui ampio è l'apprezzamento discrezionale riconosciuto al legislatore, e si ripromette di delinearli secondo soluzioni caratterizzate da un alto tasso di manipolatività.

Anche queste considerazioni convergono nel rendere inammissibili le questioni sollevate (fra le molte, sentenza n. 219 del 2019, punto 7 del Considerato in diritto).

3.- Questa Corte non può, tuttavia, non osservare che la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, dovrebbe essere oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie che pur emergono dalle questioni oggi scrutinate.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 38, 47 e 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sassari, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210154

N. 155

*Sentenza 23 giugno - 15 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazioni paesaggistiche - Formazione del relativo silenzio-assenso - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela del paesaggio e del principio di ragionevolezza, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, art. 46, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s); statuto della Regione Siciliana, art. 14, lettera n).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, nel procedimento vertente tra F. S. e la Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Messina e altro, con ordinanza del 10 dicembre 2019, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.





Visto l'atto di costituzione di F. S.;  
udita nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
udito l'avvocato Salvatore Santonocito per F. S., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con ordinanza depositata il 10 dicembre 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera *n*), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, quest'ultimo in relazione all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

L'art. 46 dispone quanto segue: «1. Le autorizzazioni ad eseguire opere in zone soggette a vincolo paesistico o su immobili di interesse storico-artistico sono rilasciate o negate, ove non regolamentate da norme specifiche dalle competenti Soprintendenze entro il termine perentorio di 120 giorni. 2. Le competenti Soprintendenze possono interrompere i termini dei 120 giorni solamente una volta per la richiesta di chiarimenti o integrazioni. Alla presentazione della documentazione richiesta gli uffici avranno l'obbligo entro i successivi 60 giorni di esprimere un proprio parere. Trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole».

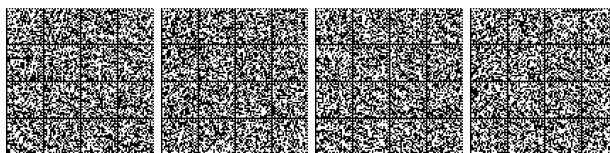
1.1.- Il rimettente riferisce che il giudizio *a quo* è stato promosso da un privato contro la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina e contro l'Assessorato regionale ai beni culturali e all'identità siciliana, al fine di chiedere l'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica del 4 gennaio 2017, n. 39, emessa dal Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina. F. S., proprietario di un terreno nel Comune di Taormina, il 24 aprile 2013 aveva chiesto alla Soprintendenza un parere (*recte*: autorizzazione) per realizzare un complesso edilizio turistico. Il procedimento veniva sospeso perché la Soprintendenza aveva chiesto ulteriore documentazione, depositata l'11 maggio 2016. In seguito, veniva rilasciata l'autorizzazione paesaggistica del 4 gennaio 2017, n. 39, che, ritenuta insoddisfacente da F. S., veniva da questi impugnata, fra l'altro per «violazione di legge per formazione del silenzio assenso», dal momento che sulla sua richiesta di autorizzazione paesaggistica si sarebbe formato il silenzio-assenso il 10 luglio 2016, ai sensi dell'art. 46, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004.

Il TAR rimettente si sofferma sulla sussistenza dell'interesse al ricorso di F. S., per la «notevole differenza» tra l'oggetto dell'autorizzazione richiesta e quello dell'autorizzazione rilasciata.

Il giudice *a quo* esamina poi il contenuto del citato art. 46, mettendone in evidenza la formulazione imprecisa e la non agevole interpretazione. Il rimettente aderisce all'interpretazione emersa in alcune pronunce del giudice amministrativo (citate nell'ordinanza), secondo le quali il silenzio-assenso si forma o una volta decorso il termine di 120 giorni in assenza di richiesta di integrazione (in base al comma 1), o una volta decorso il termine di 60 giorni dal deposito della documentazione richiesta (in base al comma 2). Ciò premesso, il TAR ritiene condivisibile la tesi del ricorrente secondo cui, in virtù del citato art. 46, comma 2, sulla sua istanza di autorizzazione si sarebbe formato il silenzio-assenso, giacché, anche a volerne far risalire la decorrenza alla data di consegna dell'ulteriore documentazione (11 maggio 2016), il termine di 60 giorni di cui all'art. 46, comma 2, era già scaduto al momento di adozione del provvedimento impugnato (4 gennaio 2017).

Secondo il giudice *a quo*, la presenza di un'«autorizzazione per silentium» e la mancanza di una sua preliminare rimozione con atto di autotutela inciderebbero sulla legittimità dell'autorizzazione rilasciata, con conseguente accoglimento del ricorso. Ciò renderebbe rilevanti i dubbi di legittimità costituzionale concernenti l'art. 46, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, in primo luogo il rimettente ritiene che la Regione Siciliana, pur dotata di potestà legislativa primaria nelle materie «turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche», ai sensi dell'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale, abbia violato il limite delle norme di grande riforma economico-sociale. Rileva, inoltre, che la «tutela dell'ambiente» ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



Il TAR riporta il contenuto dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti: cod. beni culturali), osservando che «la legislazione statale non prevede alcuna ipotesi di nulla-osta paesaggistico che possa formarsi per silenzio-assenso». In particolare, rileva che, in base al comma 9 del citato art. 146, l'amministrazione competente può prescindere dal parere del soprintendente, se questi non lo rilascia entro 60 giorni dalla ricezione degli atti, mentre non è prevista la possibilità di prescindere dal provvedimento espresso dell'autorità competente. Inoltre, lo stesso art. 146, comma 9, pur prevedendo procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità, tiene ferme le esclusioni di cui agli artt. 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), cioè l'esclusione del silenzio-assenso nei «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità». Coerentemente, il d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), contemplerebbe, per gli interventi di lieve entità, il silenzio-assenso in relazione al parere del soprintendente ma non per il provvedimento autorizzativo.

Il rimettente riferisce che, secondo la sentenza n. 172 del 2018 di questa Corte, gli artt. 143 e 146 cod. beni culturali sarebbero norme di grande riforma economico-sociale, e dubita della legittimità costituzionale del censurato art. 46, comma 2, non tanto per la semplice difformità rispetto alla disciplina statale, quanto piuttosto per il fatto che la disposizione censurata «determina un sensibile abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali rispetto a quello garantito dalle norme nazionali». Infatti, essa ammetterebbe che l'autorizzazione si formi per effetto del semplice passaggio del tempo, in assenza di una concreta valutazione dei valori sopra indicati.

Il TAR ricorda che, per ragioni simili, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), il cui comma 6 stabilisce quanto segue: «[t]rascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso».

Il rimettente ritiene, dunque, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004, nella parte in cui prevede il silenzio-assenso per l'autorizzazione ivi disciplinata, «anziché prevedere comunque la necessità di emissione di un provvedimento autorizzativo espresso».

1.3.- Inoltre, il TAR dubita della conformità dell'art. 46, comma 2, all'art. 9 Cost., in quanto la disposizione in questione determinerebbe, solo nella Regione Siciliana, «un forte abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali». Sottolinea inoltre, da un lato, i limiti che, in base agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, incontra il potere di autotutela relativo alle autorizzazioni tacitamente formatesi, e, dall'altro lato, il «particolare rango che deve essere riconosciuto alla tutela dell'ambiente e del paesaggio» secondo la giurisprudenza costituzionale.

1.4.- Infine, la rilevante difformità tra norme regionali e norme statali, in relazione al procedimento di autorizzazione paesaggistica, potrebbe implicare, secondo il rimettente, la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., «non essendo rinvenibile alcuna ragione che possa giustificare una dequotazione di tale entità della tutela di quegli stessi valori che il legislatore nazionale ha inteso tutelare in modo ben più incisivo».

2.- Con memoria depositata il 4 giugno 2020 F. S. si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale.

La parte rileva che la Regione Siciliana ha competenza legislativa esclusiva, oltre che nelle materie «tutela del paesaggio» e «conservazione delle antichità e delle opere artistiche», in quella dell'«incremento della produzione agricola ed industriale», ai sensi dell'art. 14, lettera e), dello statuto speciale, e che pertanto il TAR avrebbe dovuto considerare, nel valutare la disposizione in questione, il «necessario contenimento tra l'aspetto prettamente naturalistico con l'obiettivo di sviluppo economico e di incremento della produzione lavorativa».

Secondo la parte, poi, sarebbe lo stesso legislatore costituzionale a consentire che il quadro normativo siciliano possa differire da quello nazionale, in relazione al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, come risulterebbe dall'art. 116, terzo comma, Cost., che prevede la possibilità di attribuire «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (anche) nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, la parte rimarca che il TAR avrebbe omissso di considerare l'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, che avrebbe previsto «un generale sistema di silenzio-assenso per nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche [...], il quale è stato ritenuto ben applicabile anche in materia di accertamento della compatibilità paesaggistica di opere edilizie».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché



all'art. 14, lettera *n*), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, quest'ultimo in relazione all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

L'art. 46 dispone quanto segue: «1. Le autorizzazioni ad eseguire opere in zone soggette a vincolo paesistico o su immobili di interesse storico-artistico sono rilasciate o negate, ove non regolamentate da norme specifiche dalle competenti Soprintendenze entro il termine perentorio di 120 giorni. 2. Le competenti Soprintendenze possono interrompere i termini dei 120 giorni solamente una volta per la richiesta di chiarimenti o integrazioni. Alla presentazione della documentazione richiesta gli uffici avranno l'obbligo entro i successivi 60 giorni di esprimere un proprio parere. Trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole».

Il TAR censura l'art. 46, comma 2, nella parte in cui prevede il silenzio-assenso per l'autorizzazione paesaggistica, «anziché prevedere comunque la necessità di emissione di un provvedimento autorizzativo espresso», per violazione: *a*) dell'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti: cod. beni culturali), in quanto la legislazione statale non consentirebbe che l'autorizzazione paesaggistica possa formarsi per silenzio-assenso; *b*) dell'art. 9 Cost., in quanto la disposizione censurata determinerebbe «un forte abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali»; *c*) dell'art. 3 Cost., in quanto la rilevante difformità tra norme regionali e norme statali, in relazione al procedimento di autorizzazione paesaggistica, potrebbe implicare la violazione del principio di ragionevolezza, «non essendo rinvenibile alcuna ragione che possa giustificare una dequotazione di tale entità della tutela di quegli stessi valori che il legislatore nazionale ha inteso tutelare in modo ben più incisivo».

2.- Le questioni sollevate dal TAR sono inammissibili per irrilevanza.

Il giudice *a quo* riporta il contenuto dell'art. 146 cod. beni culturali e dell'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), osservando che la prima disposizione «non prevede alcuna ipotesi di nulla-osta paesaggistico che possa formarsi per silenzio-assenso», e che la seconda esclude il silenzio-assenso nei «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico». Inoltre, afferma che l'art. 146 cod. beni culturali sarebbe norma fondamentale di riforma economico-sociale, idonea a limitare la potestà legislativa primaria spettante alla Regione Siciliana in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale. Ravvisando un contrasto tra l'art. 46, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004 e le citate norme statali, il rimettente ne deduce l'illegittimità costituzionale.

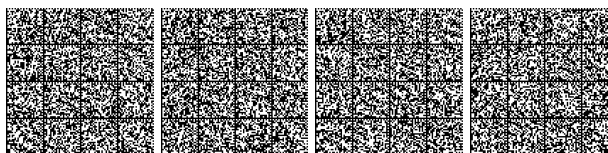
Il TAR omette, però, di considerare la collocazione cronologica della disposizione censurata e delle norme interposte evocate e, di conseguenza, di affrontare la questione della vigenza della prima.

Occorre esaminare, in primo luogo, il rapporto tra la disposizione censurata e l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990. Il testo originario di tale norma rinviava ad un regolamento successivo l'individuazione dei procedimenti soggetti al silenzio-assenso. Sulla base di quanto previsto all'art. 29 della stessa legge n. 241 del 1990, la Regione Siciliana ha adeguato ad essa il proprio ordinamento tramite la legge 30 aprile 1991, n. 10 (Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa), il cui art. 23, nel testo originario, prevedeva il silenzio-assenso, facendo salva la disciplina regolamentare prevista dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990.

Il regolamento in questione, emanato con d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300 (Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241), non comprendeva i procedimenti di autorizzazione paesaggistica tra quelli soggetti al silenzio-assenso. Ciò nondimeno la disposizione censurata, introdotta con la legge reg. Sicilia n. 17 del 2004, prevedeva il silenzio-assenso nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica (art. 46, comma 2, ultimo periodo).

Dopo pochi mesi dall'approvazione della appena citata legge regionale, l'art. 20 della legge n. 241 del 1990 veniva sostituito dall'art. 3, comma 6-ter, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80. Nel nuovo testo il comma 4 dell'art. 20 stabilisce che «[I]e disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente [...]». Al momento di entrata in vigore di tale disposizione, l'art. 29 della legge n. 241 del 1990 prevedeva la non diretta applicabilità della stessa legge ai procedimenti di competenza regionale e il dovere delle regioni di regolare i procedimenti in questione «nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge».

Nel 2011 l'art. 23 della sopra ricordata legge reg. Sicilia n. 10 del 1991, di recepimento della legge n. 241 del 1990, è stato modificato dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 aprile 2011, n. 5 (Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale), nei seguenti termini: «1. Trovano appli-



cazione nella Regione le disposizioni di cui all'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni». Il nuovo testo del citato art. 23 ha reso dunque applicabile nella Regione Siciliana l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 (introdotto nel 2005), che - come visto - esclude il silenzio-assenso nei «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico».

Dalla constatazione che si tratta di una norma di esclusione direttamente applicabile, che riguarda specificamente i procedimenti di tutela paesaggistica, si deve concludere che la sua applicazione è incompatibile con la permanente applicazione dell'art. 46, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004 (che prevede il silenzio-assenso). Di conseguenza, la disposizione regionale in questione deve considerarsi abrogata a partire dal 26 aprile 2011, cioè dal momento di entrata in vigore della legge reg. Sicilia n. 5 del 2011.

In questo senso, del resto, si è orientato in varie occasioni anche il giudice amministrativo (ad esempio, TAR Sicilia, Palermo, sezione seconda, sentenze 12 aprile 2021, n. 1190, e 29 gennaio 2019, n. 230; TAR Sicilia, Catania, sezione prima, sentenze 28 dicembre 2020, n. 3589, e 24 dicembre 2020, n. 3577; Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezioni unite consultive, parere del 17 ottobre 2017, n. 139), pur registrandosi anche pronunce di segno opposto (ad esempio, TAR Sicilia, Palermo, sezione prima, sentenze 12 aprile 2021, n. 1150, 31 marzo 2021, n. 1021, e 14 gennaio 2020, n. 76).

Va inoltre osservato che, nel caso di specie, è mancata una valutazione del giudice *a quo* sulla vigenza della disposizione censurata. Il rimettente non ha dato conto né delle successive modifiche delle norme interposte evocate né dell'art. 7 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2011 (che ha reso applicabile in Sicilia l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990) né della giurisprudenza amministrativa che ha affrontato la questione della vigenza dell'art. 46, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004.

Nel presente giudizio, dunque, questa Corte non può limitarsi ad una verifica "esterna" della valutazione della rilevanza compiuta dal giudice *a quo*, attenendosi al suo giudizio sulla vigenza della disposizione censurata (sentenze n. 33 del 2015, n. 272 del 2010, n. 222 del 2007, n. 153 del 1995 e n. 6 del 1970). È necessario invece rilevare d'ufficio l'intervenuta abrogazione di essa e la conseguente irrilevanza delle questioni sollevate, giacché il rimettente - affermato che, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, il silenzio-assenso sarebbe maturato il 10 luglio 2016, sulla base dell'art. 46, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2004 - dubita della legittimità costituzionale di una disposizione (il citato art. 46, comma 2, ultimo periodo, appunto) che in realtà non è applicabile, essendo stata abrogata il 26 aprile 2011.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera n), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, quest'ultimo in relazione all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## N. 156

*Sentenza 9 giugno - 20 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Anticipazione, mediante operazioni finanziarie, della disponibilità delle risorse attribuite per gli anni 2021-2025 da legge statale alla Regione Siciliana - Determinazione dei conseguenti nuovi oneri connessi all'anticipazione - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Rinnovo, al 15 dicembre 2020, del termine previsto per effettuare le operazioni finanziarie di attualizzazione dell'importo del contributo attribuito dallo Stato alla Regione Siciliana - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie - Piano straordinario per la sua valorizzazione o dismissione, da attuare anche mediante conferimenti a fondi immobiliari esistenti - Violazione dei principi statali del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia, accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2019-2021 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Mancata accettazione della resistente costituita in giudizio - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13, artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera *e)*, e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale') e dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 23 settembre 2019 e il 15 dicembre 2020, depositati in cancelleria il 25 settembre 2019 e il 22 dicembre 2020, iscritti, rispettivamente, al n. 99 del registro ricorsi 2019 e al n. 103 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;



uditi gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia e Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Carmela Mineo per la Regione Siciliana, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23 settembre 2019 e depositato il 25 settembre 2019 (reg. ric. n. 99 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo, della Costituzione.

1.1.- L'art. 5 della legge regionale disciplina gli interventi finanziari, in favore delle Città metropolitane e dei liberi consorzi comunali, connessi alla previsione statale - contenuta nell'art. 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) - che «[i]n applicazione del punto 9 dell'Accordo firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana [ha] attribuito alla regione l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025».

Nella formulazione originaria il citato art. 5, al comma 1, autorizza il ragioniere generale «ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana» dalla richiamata disposizione statale «entro il 31 dicembre 2019, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge, entro il 30 settembre 2019». Stabilisce altresì che «[i] liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane possono utilizzare fino al 20 per cento delle somme ad essi attribuite per il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole». Quantifica, infine, al successivo comma 2, gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1 «in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, di cui euro 45.812.754,53 quale rimborso della quota capitale, ed euro 4.187.245,47 per il pagamento della quota interessi nell'esercizio finanziario 2021».

1.1.1.- Ad avviso del ricorrente gli oneri derivanti dalle operazioni autorizzate sarebbero coperti a valere sulle somme attribuite dallo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018; la previsione regionale, pertanto, contrasterebbe «con lo spirito della norma statale» - la quale, invece, sarebbe rivolta a favorire nuovi investimenti - e comporterebbe «un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto». Di qui la ravvisata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

1.2.- Della stessa legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 è impugnato l'art. 6, che, al comma 1, demanda alla Giunta regionale la promozione di «un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie [...] da attuare anche mediante conferimenti, ove previsto, a fondi immobiliari esistenti istituiti ai sensi delle disposizioni statali o regionali vigenti». Ciò al dichiarato fine di «ridurre l'impatto finanziario sul sistema sanitario regionale delle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che ha posto a carico del Fondo sanitario gli oneri del mutuo sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana».

Il comma 2 della stessa disposizione prevede inoltre che le aziende sanitarie, entro il 31 dicembre 2019, «definiscono la ricognizione e la valutazione del patrimonio immobiliare non strettamente destinato alle attività sanitarie, oggetto del piano di cui al comma 1».

1.2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata, pur avendo «lo scopo di attenuare l'onere del mutuo posto in capo al risultato di gestione corrente», utilizzerebbe i ricavi delle vendite del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie per coprire disavanzi di gestione.

Si porrebbe pertanto in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione a quanto prevede l'art. 29, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che prescrive l'obbligatoria iscrizione dei proventi delle cessioni delle immobilizzazioni degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) in una riserva del patrimonio netto, escludendo che



questi possano influenzare il risultato economico dell'esercizio coprendo un onere corrente quale quello considerato dall'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), richiamato dalla disposizione impugnata.

1.3.- Il ricorso impugna anche l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, che reca modifiche all'art. 4 della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 21 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020); quest'ultimo, prima della novella in esame, prevedeva al comma 1 che «l'ulteriore disavanzo come determinato al 31 dicembre 2017, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 2015 e del decreto ministeriale 4 agosto 2016, risulta pari a complessivi euro 536.511.791,91» e disponeva, al comma 2, le modalità del relativo ripiano negli esercizi 2018, 2019 e 2020.

Il richiamato art. 12 è censurato nelle parti in cui:

- sostituisce, al comma 1 del citato art. 4, la cifra «536.511.791,91» con la cifra «2.143.208.802,38» (comma 1, lettera *a*);

- sostituisce, al comma 2 dello stesso art. 4, le parole «negli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020» con le parole «negli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020 e 2021» (comma 1, lettera *b*);

- dispone l'utilizzo, a copertura di nuovi oneri, delle maggiori risorse rese disponibili dalla rimodulazione del ripiano del disavanzo già operato dalla deliberazione della Giunta regionale della Regione Siciliana 22 gennaio 2019, n. 30, avente ad oggetto «Approvazione disegno di legge: 'Nota di variazioni al DDL n. 475 concernente il Bilancio di previsione della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021'» (comma 1, lettera *d*).

1.3.1.- Ad avviso del ricorrente le richiamate previsioni violerebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 81, terzo comma, Cost.

Sotto un primo profilo, l'art. 12 impugnato contrasterebbe con il principio di annualità del bilancio, giacché interverrebbe sull'esercizio finanziario 2018, già chiuso.

Inoltre, quanto alle specifiche previsioni, il ricorso argomenta che:

- la rideterminazione dell'ulteriore disavanzo operata dalla lettera *a*) del comma 1 non risulterebbe coerente con quanto dispongono le successive lettere *b*) e *c*) dello stesso comma, per effetto delle quali l'ammontare complessivo ripianato è pari al diverso importo di euro 2.202.865.575,46;

- la previsione che il disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 sia recuperato, oltre che negli esercizi 2018, 2019 e 2020, anche in quello 2021, contrasterebbe con quanto dispone l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, essendo quello del 2021 un esercizio non considerato nel bilancio di previsione 2018-2020, approvato con la legge regionale di bilancio 2018;

- le maggiori risorse rese disponibili dalla rimodulazione del ripiano del disavanzo, già disciplinato dalla richiamata deliberazione della Giunta regionale n. 30 del 2019, non troverebbero di fatto riscontro in bilancio in quanto sarebbero correlate alla previsione di minori quote annuali di disavanzo da recuperare, da ritenere «deliberate in contrasto con la disciplina armonizzata di cui al d.lgs. n. 118 del 2011».

1.4.- Da ultimo, il ricorso impugna l'art. 15 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, il quale introduce «[n]ello stato di previsione dell'entrata e della spesa per il triennio 2019-2021 [...] le variazioni di cui alle allegate tabelle "A" e "B", comprensive delle variazioni discendenti dall'applicazione delle disposizioni della presente legge».

1.4.1.- Il ricorrente ritiene che tali variazioni al bilancio regionale esorbiterebbero dalle competenze previste dal regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 81, terzo comma, Cost.

Delle previsioni impuginate sarebbe evidente la conseguenzialità rispetto alle precedenti disposizioni della stessa legge regionale impugnata, dovendo perciò ritenersi illegittimo anche l'art. 15.

2.- Con atto depositato il 28 ottobre 2019 si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, la quale si è limitata a eccepire l'inammissibilità del ricorso per un vizio relativo alla notifica dello stesso, effettuata esclusivamente a mezzo PEC.

3.- In data 5 ottobre 2020 il ricorrente ha depositato una memoria, ribadendo quanto evidenziato nel merito nell'atto introduttivo del giudizio.

4.- Con ordinanza n. 243 del 2020, questa Corte ha valutato, rigettandola, la sola eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla Regione Siciliana, affermando che la notifica dei ricorsi introduttivi dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale può essere validamente effettuata mediante PEC. Con la medesima ordinanza, la causa è stata rinviata a nuovo ruolo al fine di consentire alle parti di depositare eventuali memorie illustrative e di discutere il merito del ricorso in una successiva udienza pubblica, poi fissata per l'8 giugno 2021.



5.- La Regione resistente ha depositato la propria memoria in data 17 maggio 2021.

5.1.- Ad avviso della difesa regionale sarebbe anzitutto superata la questione promossa nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 che, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria) così dispone:

«1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 15 dicembre 2020, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge.

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025».

Secondo la resistente nella formulazione originaria la norma «non [avrebbe] trovato alcuna applicazione» entro i termini dalla stessa previsti per l'attuazione, dovendo da ciò conseguire la cessazione della materia del contendere.

5.2.- Non sarebbero poi fondate le censure all'art. 6 della stessa legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, che non destinerebbe le risorse derivanti dalle dimissioni né al bilancio regionale né al pagamento del prestito sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze, assegnandole bensì «alle aziende sanitarie che le impiegherebbero in conformità alla disciplina statale».

In ogni caso, la difesa regionale chiede di dichiarare la cessazione della materia del contendere anche della questione relativa al suddetto art. 6; richiamando in proposito l'attestazione dell'assessorato regionale allegata alla memoria, segnala che la norma impugnata non avrebbe avuto concreta applicazione, non avendo le aziende sanitarie svolto l'attività propedeutica all'attuazione del piano di dimissione del patrimonio immobiliare, da compiere entro il 31 dicembre 2019 ai sensi del comma 2 dello stesso art. 6.

5.3.- Quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 la memoria segnala che, al fine di pervenire alla formalizzazione della rinuncia dell'impugnativa, il legislatore regionale con l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020 avrebbe «proceduto a ridefinire l'ammontare complessivo del disavanzo al 31 dicembre 2018 ed il relativo piano pluriennale» sulla base sia delle indicazioni contenute nella decisione n. 6/2019/SS.RR./PARI della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione sul rendiconto per l'esercizio 2018, sia della normativa in materia di ripiano del disavanzo prevista dall'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli) e dall'art. 1, comma 886, della legge n. 145 del 2018.

Lo stesso *ius superveniens* avrebbe altresì chiarito - introducendo il comma 2-bis all'art. 4 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) - che, «per gli esercizi finanziari 2019 e successivi, cessano di avere vigore» le disposizioni di cui all'art. 4, comma 2 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2018, come modificate dalla norma impugnata.

Sarebbero pertanto superate tutte le relative censure, «come tra l'altro confermato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, compulsato al fine di pervenire alla formalizzazione della cessazione della materia del contendere ante causam».

5.4.- Da ultimo, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni che attingono l'art. 15 della stessa legge reg. Siciliana n. 13 del 2019: il ricorrente si sarebbe limitato a rinviare alle censure formulate nello stesso ricorso per altre disposizioni, mancando perciò di assolvere all'onere di fornire un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnativa limitatamente all'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, depositando l'atto il 28 maggio 2021. Nelle motivazioni della rinuncia sono richiamati il descritto *ius superveniens* e la dichiarazione della Regione Siciliana circa la mancata applicazione medio tempore dalla disposizione impugnata.

Con atto depositato il 31 maggio 2021, la resistente ha accettato la rinuncia.

7.- Con successivo ricorso notificato il 15 dicembre 2020 e depositato il 22 dicembre 2020 (reg. ric. n. 103 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nonché agli artt. 14 e 17 dello statuto per la Regione Siciliana.

7.1.- Il ricorrente richiama l'impugnativa già promossa nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 e i relativi motivi di censura, per poi evidenziare che l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, nel novellare tale disposizione, rinnovando al 15 dicembre 2020 il termine originariamente previsto entro il quale il ragioniere generale è autorizzato ad effettuare le operazioni finanziarie descritte dalla norma modificata, disto-





glierebbe risorse dalle finalità previste dall'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018. Quest'ultimo, infatti, imporrebbe un espresso vincolo di destinazione dell'importo complessivo assegnato alla Regione Siciliana a specifiche spese di investimento; invece, l'utilizzazione per l'operazione finanziaria di attualizzazione, consistente «nell'acquisizione di un'anticipazione di somme a titolo oneroso», sottrarrebbe le predette risorse al vincolo, «destinandole anche alla copertura di oneri di parte corrente della stessa operazione finanziaria [...] comportando, peraltro, un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto».

A sostegno della censura, il ricorrente richiama le voci del bilancio finanziario gestionale per l'esercizio 2020 e il triennio 2020-2022 della Regione Siciliana - allegato all'atto di promovimento - che dimostrerebbero la natura di anticipazione di somme a titolo oneroso della descritta operazione finanziaria.

Pertanto, la norma impugnata violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., in attuazione del quale l'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009 - applicabile anche alle Regioni e alle Province autonome ai sensi del successivo art. 19 - precisa che tra le modalità di copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, «resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale».

Secondo il ricorrente, infine, la suddetta violazione non sarebbe sanata dalle altre due modifiche apportate dallo stesso art. 2 impugnato al testo originario dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, volte a sopprimere, da un lato, la previsione che autorizzava i liberi consorzi comunali e le Città metropolitane a utilizzare parte delle risorse in questione per il pagamento di rate di mutui accessi e, dall'altro, quella che ripartiva gli oneri derivanti dall'applicazione della norma tra rimborso della quota capitale e della quota interessi per l'esercizio 2021. Resterebbe infatti ferma «la natura onerosa dell'operazione finanziaria prorogata», che risulterebbe dimostrata anche dalle tabelle del bilancio gestionale regionale, depositato insieme al ricorso.

7.2.- L'art. 81, terzo comma, Cost. sarebbe inoltre violato sotto un ulteriore profilo, poiché la norma impugnata determinerebbe anche un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto a carico del bilancio pubblico, «accelerando la spesa esterna a quest'ultimo nel periodo di ammortamento dell'operazione finanziaria».

7.3.- Il ricorso denuncia, da ultimo, che la previsione denunciata eccederebbe la competenza legislativa regionale definita dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, rispettivamente disciplinanti la potestà legislativa esclusiva e quella concorrente della Regione Siciliana; la detta competenza, infatti, non comprenderebbe né il ricorso all'indebitamento, né le modalità di copertura degli oneri di parte corrente mediante utilizzo di proventi derivanti da entrate di parte capitale, né, infine, il mutamento di destinazione di somme per investimenti erogate a valere sul bilancio statale.

8.- Con atto depositato il 25 gennaio 2021 la Regione Siciliana si è costituita in giudizio chiedendo di «dichiarare cessata la materia del contendere e/o inammissibile e/o infondato» il ricorso.

La resistente premette anzitutto che l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020 avrebbe la finalità di superare le censure mosse con l'impugnazione dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, poiché non distoglierebbe più risorse dalla destinazione originaria: le stesse sarebbero «volte esclusivamente a sostenere la realizzazione di nuove opere o il finanziamento di nuove progettualità».

Infatti, la disposizione regionale avrebbe l'obiettivo di accelerare l'erogazione delle predette risorse, per avviare con immediatezza un programma di investimenti che gli enti territoriali beneficiari non sarebbero in grado di sostenere autonomamente. Inoltre, non sussisterebbe il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., «dovendosi escludere la copertura di nuovi e maggiori oneri».

La Regione resistente contesta anche la dedotta violazione delle disposizioni dello statuto di autonomia, poiché l'operazione finanziaria autorizzata dalla norma non comporterebbe il superamento da parte del legislatore regionale dei limiti normativamente previsti per l'indebitamento, consentendo invece un'accelerazione e un incremento della spesa per investimenti da parte degli enti territoriali con effetti positivi sull'economia regionale, attualmente in stagnazione.

Da ultimo, la difesa regionale evidenzia che la previsione impugnata non avrebbe avuto «concreta attuazione entro il termine indicato al primo comma», poiché Cassa depositi e prestiti, investita dell'operazione, non avrebbe completato l'istruttoria preliminare né dato seguito alla procedura avviata.

9.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la resistente, evidenziando che «la norma non [avrebbe] avuto concreta attuazione entro il termine indicato al primo comma e, cioè, il 15 dicembre 2020», ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Al riguardo la memoria richiama due allegate note del ragioniere generale regionale dalle quali risulterebbe che nel citato termine «non sono state effettuate operazioni finanziarie correlate» alla norma impugnata e che nessuna somma risulterebbe «accertata [...] né impegnata nelle annualità già trascorse per importi superiori al cronoprogramma dei trasferimenti dallo Stato» di cui all'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018.



10.- La difesa statale ha depositato in udienza l'atto di rinuncia all'impugnativa dell'art. 15 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri 4 giugno 2021, e si è invece opposta alle richieste della resistente di dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 23 settembre 2019 e depositato il 25 settembre 2019 (reg. ric. n. 99 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera *e)*, e terzo, della Costituzione.

2.- Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, sono state decise con la sentenza n. 16 del 2021.

3.- Con successivo ricorso notificato il 15 dicembre 2020 e depositato il 22 dicembre 2020 (reg. ric. n. 103 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

4.- I due giudizi hanno oggetti e questioni parzialmente comuni, in quanto la norma impugnata con il secondo ricorso modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, già denunciato nel primo atto di promovimento. Essi vanno pertanto riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

5.- Quanto all'art. 5, nella formulazione originaria prevedeva che:

«1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 31 dicembre 2019, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge, entro il 30 settembre 2019. I liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane possono utilizzare fino al 20 per cento delle somme ad essi attribuite per il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole.

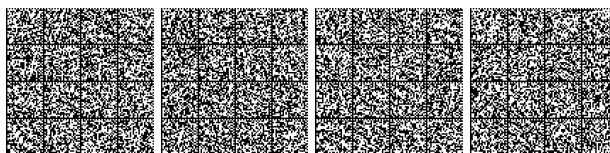
2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, di cui euro 45.812.754,53 quale rimborso della quota capitale, ed euro 4.187.245,47 per il pagamento della quota interessi nell'esercizio finanziario 2021».

A sua volta, la norma statale richiamata dal comma 1 della suddetta previsione regionale stabilisce che «[i]n applicazione del punto 9 dell'Accordo firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana è attribuito alla regione l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025».

5.1.- Ad avviso del ricorrente la norma regionale coprirebbe gli oneri derivanti dalle operazioni autorizzate a valere sulle somme attribuite dallo Stato attraverso l'art. 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); essa, pertanto, contrasterebbe «con lo spirito della norma statale» - la quale, invece, sarebbe rivolta a favorire nuovi investimenti - e comporterebbe «un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto». Di qui la ravvisata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

5.2.- La Regione Siciliana ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere della questione promossa, da ritenere superata per effetto dello *ius superveniens* recato dall'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020. Nel testo in vigore, infatti, la norma impugnata prevede che:

«1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 15 dicembre 2020, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge.



2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025».

Inoltre la resistente sostiene che nella formulazione originaria la norma «non [avrebbe] trovato alcuna applicazione» entro i termini dalla stessa previsti per l'attuazione.

5.2.1.- La sollecitazione della resistente a dichiarare la cessazione della materia del contendere non può essere accolta, in quanto la modifica sopravvenuta non è soddisfacente delle ragioni avanzate con il ricorso.

Infatti, anche nella formulazione vigente, la norma, da un lato, rinnova l'operatività dell'autorizzazione al ragioniere regionale a effettuare le operazioni finanziarie; dall'altro, non prevede che gli oneri conseguenti a queste ultime siano coperti con risorse proprie del bilancio regionale.

Ciò posto non assume sostanziale rilievo l'avvenuta scadenza del termine indicato al comma 1, perché permane in ogni caso l'interesse del ricorrente alla pronuncia sul motivo d'impugnazione, comunque incentrato sulla violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. a causa della previsione dell'utilizzo delle somme attribuite dallo Stato per impieghi diversi dagli investimenti degli enti beneficiari.

5.3.- Nel merito, la questione è fondata.

Con la disposizione impugnata la Regione Siciliana mira a ottenere, già nell'anno 2019, l'anticipata disponibilità di risorse attribuite dall'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018 secondo una precisa e diversa scansione temporale di erogazione, ovvero «in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025». A tale scopo, infatti, la norma regionale autorizza il ragioniere generale a effettuare operazioni finanziarie per attualizzare fino a 250 milioni di euro l'importo di 540 milioni di euro riconosciuto alla Regione, determinando quindi nuovi oneri necessariamente connessi alla suddetta anticipazione temporale ed espressamente quantificati nel comma 2 del censurato art. 5.

5.3.1.- Ciò considerato, la norma impugnata non indica un'esplicita copertura dei predetti oneri, né a questo fine provvedono altre disposizioni della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Risulta allora avvalorata l'affermazione del ricorrente secondo cui gli oneri derivanti dalla richiamata operazione finanziaria sarebbero «coperti a valere sulle somme di cui al citato comma 883»: invero, non utilizzando per tale copertura risorse proprie del bilancio regionale, l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 mette in diretto collegamento le somme che la Regione conseguirà dallo Stato con quelle che essa dovrà restituire all'istituto che gliene anticiperà l'erogazione.

Dai lavori preparatori della legge regionale impugnata emerge, del resto, che gli oneri dell'operazione finanziaria autorizzata «sono a carico dei liberi Consorzi, ed in particolare sulle somme riconosciute dallo Stato» (Assemblea regionale siciliana, II Commissione - Bilancio, sommario della seduta del 7 marzo 2019).

Tale effetto si pone però in contrasto con il vincolo impresso dalla norma statale di destinare l'intero importo «ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole», che costituiscono investimenti ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 18, lettere a), b) e g), della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

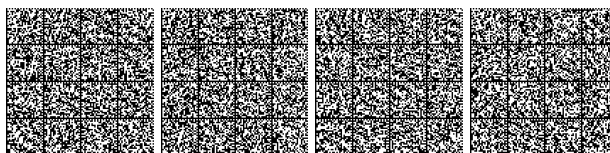
Pertanto, in assenza di una diversa copertura fornita dalla legge regionale agli oneri finanziari necessari a ottenere in via anticipata l'importo di 250 milioni di euro, per un verso, gli enti beneficiari si vedrebbero attribuire un importo nominale inferiore rispetto a quello assicurato dalla norma statale; per altro verso, e più significativo, la differenza mancante verrebbe impiegata non per investimenti ma per spese correnti.

5.3.2.- Si verifica quindi il denunciato contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché la copertura della spesa difetta di un legittimo «fondamento giuridico» (sentenza n. 197 del 2019), in quanto ha considerato parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato.

5.3.3.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

6.- L'esame del successivo ricorso avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, che ha modificato il suddetto art. 5, richiede di considerare, anche in questo caso, la richiesta della resistente di dichiarare la cessazione della materia del contendere perché la previsione impugnata non avrebbe avuto «concreta attuazione entro il termine indicato al primo comma», in quanto Cassa depositi e prestiti, investita dell'operazione, non avrebbe completato l'istruttoria preliminare né dato seguito alla procedura avviata.



La richiesta non può essere accolta: la situazione evidenziata dalla Regione non determina, infatti, un sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente a coltivare l'impugnativa, atteso che «“il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)”» (sentenza n. 166 del 2019).

6.1.- La questione è fondata, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, espressamente evocati dal ricorrente in questo secondo ricorso.

L'impugnato art. 2 ha infatti operato un innesto nel tessuto normativo del previgente art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 “rinnovando” al 15 dicembre 2020 il termine ivi previsto per effettuare le operazioni finanziarie di attualizzazione dell'importo del contributo attribuito alla Regione dallo Stato.

Non sono quindi venute meno né la natura onerosa dell'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo statale, né la sottrazione delle risorse di tale contributo alla destinazione vincolata agli investimenti impressa dalla legge n. 145 del 2018: la norma censurata, infatti, continua a non fornire una effettiva copertura agli oneri per interessi conseguenti alle operazioni finanziarie.

Essa si pone quindi in contrasto con il principio per cui «resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale», stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009, che è attuativo dell'art. 81, terzo comma, Cost. e che risulta applicabile anche alle Regioni in forza del successivo art. 19.

6.2.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, che modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

7.- È poi impugnato l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, che, al comma 1, demanda alla Giunta regionale la promozione di «un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie [...] da attuare anche mediante conferimenti, ove previsto, a fondi immobiliari esistenti istituiti ai sensi delle disposizioni statali o regionali vigenti». La norma regionale ha il dichiarato fine di «ridurre l'impatto finanziario sul sistema sanitario regionale delle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che ha posto a carico del Fondo sanitario gli oneri del mutuo sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana».

Il comma 2 della stessa disposizione prevede inoltre che le aziende sanitarie, entro il 31 dicembre 2019, «definiscono la ricognizione e la valutazione del patrimonio immobiliare non strettamente destinato alle attività sanitarie, oggetto del piano di cui al comma 1».

7.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, pur avendo «lo scopo di attenuare l'onere del mutuo posto in capo al risultato di gestione corrente», utilizzerebbe i ricavi delle vendite del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie per coprire disavanzi di gestione, con ciò violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione a quanto prevede l'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Quest'ultimo, infatti, stabilirebbe l'obbligatoria iscrizione dei proventi delle cessioni delle immobilizzazioni degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) in una riserva del patrimonio netto, escludendo così che questi possano influenzare il risultato economico dell'esercizio coprendo un onere corrente quale il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito richiamato dalla norma impugnata.

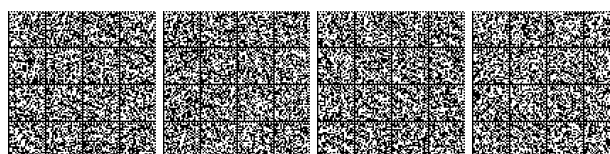
7.2.- Va anzitutto disattesa la richiesta di dichiarare la cessazione della materia del contendere della questione motivata dalla resistente con l'assenza di concreta applicazione della norma regionale, non avendo le aziende sanitarie svolto l'attività propedeutica all'attuazione del piano di dismissione patrimoniale nel termine previsto dal comma 2 dell'impugnato art. 6.

Valgono al riguardo gli stessi motivi già illustrati al punto 6. in riferimento ad analoga istanza.

7.3.- La questione è fondata.

La norma impugnata introduce un piano di dismissione straordinario espressamente destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo a suo tempo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006; non è pertanto in alcun modo sostenibile l'argomento della difesa regionale secondo cui la suddetta norma destinerebbe, invece, «nuove risorse alle aziende sanitarie che le impiegherebbero in conformità alla disciplina statale».

7.3.1.- Ciò premesso, la descritta finalità della norma impugnata contrasta con uno dei «[p]rincipi di valutazione specifici del settore sanitario» individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, con le disposizioni, evocate dal ricorrente, contenute nella lettera c) del comma 1.





Queste prescrivono l'iscrizione dei contributi in conto capitale assegnati dalla Regione agli enti sanitari in un'apposita voce del patrimonio netto e, laddove impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, ne prevedono lo storno «a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso».

La stessa norma prevede inoltre che, nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale, le disponibilità generate dalla dismissione sono destinate a reinvestimenti, ai quali parimenti si applica il metodo della sterilizzazione dei relativi ammortamenti; se la cessione genera una plusvalenza, questa viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio.

Ai fini che qui rilevano, va infine segnalato che l'ultimo periodo della norma in esame estende l'applicazione delle disposizioni ora richiamate «anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

Può pertanto affermarsi che, in forza delle modalità di rappresentazione contabile indicate dall'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, la dismissione dei beni immobili degli enti sanitari genera disponibilità che non costituiscono proventi di gestione e che devono essere mantenute nel patrimonio netto.

La disciplina di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 è infatti volta a «riservare - per preservare gli equilibri di parte corrente - l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, [ad] attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli» (sentenza n. 157 del 2020).

L'inserimento, operato dalla norma censurata, del cespite dell'ente sanitario nel piano straordinario di valorizzazione o dismissione ne comporta, invece, l'uscita dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari facendo sì che le disponibilità generate dalla sua dismissione vengano sviate dalla destinazione al reinvestimento per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti quali sono, nella specie, le rate di un mutuo.

7.3.2.- D'altro canto, laddove il legislatore statale ha ravvisato specifiche esigenze, ha provveduto a derogare espressamente alle norme di cui all'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, così confermandone, però, in via ordinaria, il carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica.

In questo senso, l'art. 6, comma 2-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha consentito alle Regioni non assoggettate a piano di rientro di procedere, in parziale deroga alla richiamata previsione e fino al 31 maggio 2012, «al ripiano del disavanzo sanitario maturato al 31 dicembre 2011 anche con la vendita di immobili»; un ulteriore utilizzo delle plusvalenze derivanti dalle ora citate operazioni di vendita di immobili è stato poi autorizzato, sempre in parziale deroga all'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, dall'art. 6-*bis*, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

7.3.3.- La disposizione impugnata viola quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il principio espresso dall'evocato parametro interposto.

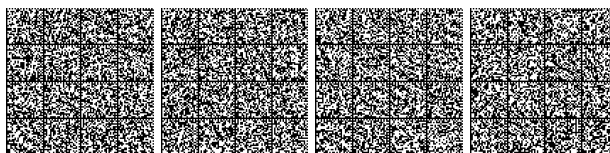
L'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

8.- Quanto alle residue questioni, relative agli artt. 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnativa con due distinti atti depositati: il primo, il 28 maggio 2021, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 12 maggio 2021, limitatamente all'art. 12, comma 1, lettere a), b) e d); il secondo, direttamente in udienza, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 4 giugno 2021, limitatamente all'art. 15.

La Regione Siciliana ha accettato la rinuncia all'impugnativa del richiamato art. 12, comma 1, lettere a), b) e d), mentre ha preso atto in udienza di quella relativa all'art. 15.

8.1.- Ciò premesso, limitatamente alla questione promossa nei confronti dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell'art. 23, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Invece, in difetto di accettazione ma anche di un interesse da parte della Regione Siciliana a coltivare il giudizio, va dichiarata la cessazione della materia del contendere della questione promossa nei confronti dell'art. 15 della stessa legge impugnata.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, che modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019;

4) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 99 del 2019 indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 99 del 2019 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_210156

N. 157

*Sentenza 10 giugno - 20 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Patrocinio a favore di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Istanza - Certificazione dell'autorità consolare competente circa i redditi prodotti all'estero - Impossibilità di produrla, avendo compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza - Possibile allegazione di dichiarazione sostitutiva - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dell'accesso effettivo alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 79, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici* :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con due ordinanze del 14 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze del 14 giugno 2020, identiche nella motivazione ed iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 reg. ord. del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sia all'art. 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede che, nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare, i cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea possano produrre «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», qualora dimostrino «di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare».

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare, in entrambi i giudizi a quibus, sulla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato di due cittadini indiani, G. S. e B. S.

Nelle due ordinanze, il TAR Piemonte espone che le istanze di ammissione a tale beneficio erano state avanzate dinanzi alla Commissione competente e che, a seguito della richiesta di integrazione documentale ai sensi della norma censurata, i due ricorrenti avevano prodotto nei rispettivi giudizi: copie del messaggio di posta elettronica certificata e della lettera raccomandata, inviati all'Ambasciata e al Consolato indiano in Italia, con i quali avevano richiesto l'attestazione della veridicità di quanto dichiarato in ordine ai redditi prodotti all'estero; nonché una autodichiarazione, con la quale ciascuno affermava di non disporre di tali redditi e dava atto di non aver avuto riscontro da parte dell'autorità consolare.

In ambedue i provvedimenti introduttivi del giudizio di legittimità costituzionale, il Collegio rimettente riferisce che il giudice delegato per i rispettivi procedimenti, visto il verbale della Commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, rigettava le istanze, dal momento che i ricorrenti non avevano prodotto la certificazione dell'autorità consolare competente che, ai sensi dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, avrebbe dovuto attestare la veridicità di quanto indicato relativamente ai redditi prodotti all'estero.

Il rimettente, infine, riferisce che i ricorrenti avevano proposto reclamo per la revoca del decreto di esclusione dal patrocinio a spese dello Stato.



3.- In punto di rilevanza, il rimettente espone che «una pedissequa applicazione della littera legis comporterebbe la reiezione del reclamo con conferma della mancata ammissione al patrocinio a spese dello Stato», sicché la norma censurata condizionerebbe la decisione sul ricorso presentato dagli istanti.

3.1.- Il giudice a quibus non ritiene, d'altro canto, possibile un'interpretazione della disposizione costituzionalmente orientata, in quanto non reputa praticabile l'estensione analogica dell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, difettando sia la lacuna normativa sia l'*eadem ratio* fra le due norme. In particolare, questa Corte, con la sentenza n. 237 del 2015, avrebbe rimarcato l'intenzione del legislatore di differenziare i regimi di accesso al patrocinio a spese dello Stato, in ragione della diversità di interessi coinvolti nel processo penale rispetto agli altri giudizi.

4.- Tanto premesso, e passando ad argomentare sulla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente sostiene che la norma censurata comporterebbe un irragionevole *vulnus* al principio di eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, in quanto condizionerebbe il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, per i cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea, al rispetto di incombenze documentali, non sostituibili, neanche in caso di «inerzia di un soggetto pubblico terzo», «con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale, previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea».

4.1.- In particolare, il giudice a quibus ritiene che l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia priverebbe di effettività l'art. 24 Cost., che, al terzo comma, richiede, viceversa, di assicurare ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi, onde salvaguardare la pienezza del diritto alla tutela giurisdizionale consacrato nel suo primo comma.

4.2.- L'«effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale» - secondo il rimettente - «sarebbe [in particolare] svuotata della propria portata sostanziale [in quanto si farebbe gravare il rischio] dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea [su] stranieri non abbienti». La disposizione violerebbe, dunque, l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, in contrasto «con un naturale e immanente principio di auto-responsabilità», non prevede «un meccanismo alternativo che consenta al richiedente di prescindere dalla mancata collaborazione delle proprie Autorità consolari». Tale rilievo è aggravato, secondo il giudice a quibus, dalla considerazione che alcuni ordinamenti potrebbero finanche «disconoscere un obbligo di conclusione del procedimento a istanza di parte».

4.3.- Il *vulnus* risulterebbe, inoltre, confermato dal riferimento all'art. 113 Cost., secondo cui «è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione». «L'effettività di questa tutela» - rileva il giudice a quibus in riferimento al citato parametro costituzionale - «corre sul filo della concreta accessibilità su un [piano] di eguaglianza sostanziale per tutti [...] non tollerando discriminazioni - dirette o indirette, de iure o de facto - fondate sullo status civitatis».

4.4.- Parimenti, il diritto a un accesso effettivo alla giustizia per coloro che non dispongano di sufficienti risorse troverebbe ulteriore protezione nell'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 47 CDFUE, secondo cui «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo» (paragrafo 1); «[a] coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia» (paragrafo 3).

4.5.- Giunto alla conclusione che la norma censurata si ponga in contrasto con i citati parametri costituzionali, il rimettente ritiene che, onde recuperare «[l]a tenuta costituzionale» della disposizione, basterebbe che essa «prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale», «tramite forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», «nei casi di impossibilità, comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare, valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante».

4.6.- Alla denuncia della violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, che sfocia nella citata richiesta di pronuncia additiva, si aggiunge, ancora, la censura, sempre rispetto al medesimo parametro costituzionale, di una irragionevole disparità di trattamento fra stranieri di diverse nazionalità, a seconda della reattività e dell'efficienza dei rispettivi apparati burocratici.

4.7.- Infine, il giudice a quibus rileva un «profilo di tensione» della norma censurata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente a «tutte le convenzioni internazionali, stipulate e stipulande dallo Stato [i]taliano, che prevedano bilateralmente e multilateralmente l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa». L'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000, prevede, infatti, che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato «possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47» dello stesso d.P.R., nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante».





5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

5.1.- Secondo la difesa erariale, le questioni sarebbero inammissibili, innanzitutto, per difetto di rilevanza, dal momento che il ricorso avverso il decreto prefettizio, che aveva negato la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale, è stato accolto con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020 dall'autorità giurisdizionale rimettente. Di conseguenza, la rilevanza non sussisterebbe per un duplice motivo: da un lato, se il ricorrente ha ottenuto il bene della vita a cui aspirava, ciò significa - a parere dell'Avvocatura generale - che l'accesso alla tutela è stato pieno ed effettivo; dall'altro lato, «se il giudice amministrativo ha deciso il ricorso in relazione al quale era stato chiesto il gratuito patrocinio, non può, poi, con successiva ordinanza [...] sollevare questione di legittimità costituzionale».

5.2.- Una seconda eccezione di inammissibilità riguarda il carattere manipolativo della sentenza invocata dal rimettente, che non sarebbe praticabile nel contesto normativo di riferimento.

L'istituto del patrocinio a spese dello Stato rientra nella disciplina processuale, per la quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte. Nell'esercizio di tale discrezionalità, il legislatore avrebbe individuato alcune regole valide per il solo processo penale, tra cui quella che ammette l'autodichiarazione, qualora sia impossibile ottenere la certificazione da parte dell'autorità consolare. Nell'ottica, dunque, della differenziazione tra distinti giudizi, tale norma, a parere dell'Avvocatura generale, sarebbe espressione della volontà di escludere la possibilità di autodichiarazione nei giudizi diversi da quello penale.

Di conseguenza, nel descritto quadro normativo, risulterebbe inammissibile una pronuncia, come quella proposta dal Collegio rimettente, connotata da un elevato tasso di manipolatività.

6.- In ogni caso, le questioni di legittimità costituzionale risulterebbero, a parere dell'Avvocatura, non fondate.

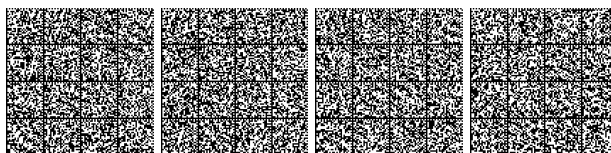
In relazione ai primi due parametri evocati - gli artt. 24 e 113 Cost. - la difesa erariale afferma che la diversa disciplina prevista dal legislatore per alcune fattispecie, quali il processo penale (art. 94 t.u. spese di giustizia) o quello avverso il provvedimento di espulsione (art. 142 t.u. spese di giustizia), troverebbe giustificazione nella loro peculiarità, mentre la norma censurata non priverebbe di effettività l'accesso alla tutela giurisdizionale, ma realizzerebbe un indispensabile contemperamento fra contrapposti interessi, in un sistema a risorse economiche limitate.

In riferimento all'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale considera che l'autocertificazione rinviene il proprio fondamento nella disciplina di cui al d.P.R. n. 445 del 2000, ovvero nella verificabilità d'ufficio delle dichiarazioni sostitutive di certificazione. Per il cittadino di uno Stato che non possa invocare neppure una convenzione bilaterale con l'Italia non sarebbe possibile un controllo di questo tipo; di conseguenza, non sarebbe consentito autocertificare il possesso dei requisiti per l'accesso al beneficio.

A parere dell'Avvocatura generale, infine, non risulterebbe sviluppato adeguatamente il richiamo al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 CDFUE, che trova applicazione nei soli settori ascrivibili alla competenza del diritto dell'Unione europea. Il giudice rimettente non avrebbe, in particolare, motivato perché il diritto che il ricorrente intendeva tutelare in sede giudiziale ricadrebbe nel raggio di applicazione del parametro interposto, tanto più che la fattispecie - la conversione di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro - non sembrerebbe rientrare né nell'ambito riconducibile all'art. 15 CDFUE (Libertà professionale e diritto di lavorare), né in quello riferibile all'art. 19 CDFUE (Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione).

### *Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze del 14 giugno 2020, identiche nella motivazione ed iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 reg. ord. del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sia all'art. 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede che, nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea possano produrre «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», qualora dimostrino «di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare».



1.1.- L'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia stabilisce, infatti, che «[p]er i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato».

2.- Il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare, in entrambi i giudizi a quibus, sul rigetto della richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato di due cittadini indiani, la cui istanza era stata respinta dal giudice delegato, visto il verbale della commissione competente, proprio in ragione della mancata presentazione della certificazione dell'autorità consolare, richiesta dalla norma censurata.

In punto di rilevanza, il TAR Piemonte evidenzia, pertanto, che l'applicazione di tale disposizione condiziona l'esito dei giudizi a quibus.

3.- Secondo il Collegio, se l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato di uno straniero non abiente, cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea, «viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile [...] con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea», si verrebbe a creare un irragionevole vulnus al principio di eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale.

In particolare, la norma censurata si porrebbe irragionevolmente in contrasto con l'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, violando gli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, poiché «svuoterebbe tale diritto] della [sua] portata sostanziale in conseguenza dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea». La disposizione, pertanto, contrasterebbe con il principio di autoresponsabilità, riconducibile alla ragionevolezza, di cui al citato art. 3 Cost., là dove addosserebbe al richiedente le conseguenze sfavorevoli di un comportamento a lui non riferibile.

Infine, il rimettente denuncia una irragionevole disparità di trattamento fra cittadini di differenti Paesi non aderenti all'Unione europea, in ragione della possibile diversa efficienza dei rispettivi apparati burocratici, nonché - in relazione all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000 - una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., relativamente a «tutte le convenzioni internazionali, stipulate e stipulande dallo Stato Italiano, che prevedano bilateralmente e multilateralmente l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa».

4.- Secondo il rimettente per recuperare «[la] tenuta costituzionale» della disposizione sarebbe necessario che essa «prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale», tramite «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», «nei casi di impossibilità [ad ottenere la prevista attestazione consolare], comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza [...], valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante».

5.- Le due ordinanze di rimessione pongono questioni sostanzialmente identiche in relazione alle disposizioni censurate e ai parametri evocati: pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con un'unica sentenza.

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

6.1.- Con una prima eccezione, l'Avvocatura generale fa presente che i giudizi principali, per i quali gli istanti avevano richiesto l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, sono stati decisi con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020, dalla stessa autorità giurisdizionale rimettente. Di conseguenza, secondo la difesa erariale, la rilevanza non sussisterebbe, avendo i ricorrenti ottenuto il bene della vita a cui aspiravano, il che dimostrerebbe un accesso pieno ed effettivo alla tutela giurisdizionale. Inoltre, «se il giudice amministrativo ha deciso il ricorso in relazione al quale era stato chiesto il gratuito patrocinio, non può poi, con successiva ordinanza [...] sollevare questione di legittimità costituzionale», in quanto si sarebbe «spogliato del processo».

L'eccezione non è fondata.

La decisione sul patrocinio a spese dello Stato è diversa e indipendente rispetto a quella relativa al merito della controversia, il che rende possibile una sua adozione «in ogni tempo [...] e, dunque, sia prima che la causa pervenga alla sentenza sia dopo la pronuncia definitiva» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315, nello stesso senso anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 novembre 2018, n. 29462).

D'altro canto, i giudizi sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato incidono sull'imputazione dei costi relativi al compenso dovuto al difensore per l'opera prestata nell'ambito del processo. Il TAR Piemonte, con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020, con le quali ha deciso le questioni relative all'annullamento del decreto prefettizio di rigetto della domanda di conversione del permesso di soggiorno, si è riservato, non a caso, di pronunciarsi sia sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia sulle spese di giudizio. Non può, pertanto, ritenersi che si sia «spogliato del processo».



Per le ragioni esposte cade il dubbio sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, norma che trova sicura applicazione nei giudizi a quibus, dal momento che i soggetti istanti sono cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo* (sentenze n. 253 del 2019, n. 46 e n. 5 del 2014 e n. 294 del 2011) e che la pronuncia di accoglimento possa influire «sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016; in senso conforme sentenza n. 84 del 2021).

6.2.- L'Avvocatura generale ha sollevato, poi, una seconda eccezione di inammissibilità, adducendo che il rimettente avrebbe invocato una sentenza manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alle scelte discrezionali del legislatore.

Anche questa eccezione non è fondata.

Vero è che questa Corte ha più volte ribadito che le scelte adottate dal legislatore nel regolare l'istituto del patrocinio a spese dello Stato sono connotate da una rilevante discrezionalità, che è doveroso preservare (sentenza n. 47 del 2020; ordinanze n. 3 del 2020 e n. 122 del 2016).

Tuttavia, questo non sottrae tale normazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, in presenza di una «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (da ultimo, sentenze n. 97 del 2019 e n. 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020)» (sentenza n. 47 del 2020), in quanto è necessario «evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti» (sentenza n. 63 del 2021).

Deve poi aggiungersi che la «ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (si veda, da ultimo, la sentenza n. 252 del 2020 e in senso conforme le sentenze n. 224 del 2020; n. 99 del 2019; n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018; n. 236 del 2016)» (sentenza n. 63 del 2021). In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso «“precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti” (*ex multis*, sentenze n. 224 del 2020 e n. 233 e n. 222 del 2018; n. 236 del 2016)». (sentenza n. 63 del 2021).

Nello specifico contesto, il giudice rimettente sollecita un intervento additivo di questa Corte, che in effetti rinviene nell'ordinamento «precisi punti di riferimento» sia nell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia sia nell'art. 16 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), che richiama espressamente il citato art. 94.

7.- Nel merito, occorre, innanzitutto, verificare se l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia contrasti con l'art. 3 Cost., in coordinamento con gli artt. 24 e 113 Cost., nella parte in cui non prevede che i cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea possano presentare «forme sostitutive di certificazione», «comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare», la cui allegazione risulta, pertanto, impossibile.

8.- Le questioni sono fondate.

8.1.- La norma censurata si inquadra nell'ambito della disciplina sul patrocinio a spese dello Stato, volto a dare attuazione alla previsione costituzionale, secondo cui devono essere assicurati «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Cost.).

L'istituto serve, dunque, a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), «le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa» (sentenza n. 46 del 1957, di seguito citata dalla sentenza n. 149 del 1983; in senso analogo, le sentenze n. 35 del 2019, n. 175 del 1996 e n. 127 del 1979), assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002).

«L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti», ha osservato questa Corte, «è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione [...] e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999; in senso conforme sentenze n. 238 del 2014, n. 120 del 2014 e ordinanza n. 386 del 2004). Esso è riconosciuto a tutti, dal primo comma dell'art. 24 Cost., e a tutti spetta, com'è proprio dei diritti ascrivibili all'alveo dell'art. 2 Cost., riferito in maniera cristallina all'uomo.



8.2.- D'altro canto, la natura inviolabile del diritto ad accedere ad una tutela effettiva, ai sensi dell'art. 24, terzo comma, Cost., non lo sottrae al bilanciamento di interessi che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela.

Questa Corte «ha sottolineato che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018)» (sentenza n. 47 del 2020).

In tale «prospettiva si spiega», prosegue la sentenza n. 47 del 2020, «che per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto [...] che le ragioni di chi agisce o resiste “risultino non manifestamente infondate”», onde evitare che i non abbienti siano indotti «a intentare cause palesemente infondate senza dover tener conto del loro peso economico». Diversamente, «[a] ppare giustificato [che, nel caso del processo penale, in cui l'azione viene subita da chi aspira al patrocinio a spese dello Stato], venga assicurata [...] una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio *de quo* da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato» (ancora sentenza n. 47 del 2020).

Appare allora evidente la motivazione che può rendere non irragionevole il variare di talune regole in funzione dei processi interessati dalla richiesta di accesso al patrocinio a spese dello Stato (si vedano, in senso analogo, anche le ordinanze n. 270 del 2012, n. 201 del 2006 e 350 del 2005, con riferimento alla liquidazione degli onorari e dei compensi ai difensori, di cui all'art. 130, t.u. spese di giustizia, e la sentenza n. 237 del 2015, relativa alla quantificazione dei limiti di reddito, di cui all'art. 92, t.u. spese di giustizia). Non viene in considerazione un presunto diverso rango assiologico del diritto alla tutela giurisdizionale, associato ai differenti processi, quanto piuttosto sono le caratteristiche di questi ultimi a poter condizionare il bilanciamento di interessi rispetto a specifiche disposizioni.

«Va da sé», ha rilevato sempre questa Corte, «che [la] diversità fra “gli interessi civili” e le “situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale” implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l'affermazione dell'indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre (in particolare, le ordinanze n. 270 del 2012; n. 201 del 2006 e n. 350 del 2005)» (sentenza n. 237 del 2015).

8.3.- Tanto premesso, il testo unico in materia di spese di giustizia introduce, nell'art. 119, con riferimento al patrocinio a spese dello Stato nei processi civile, amministrativo, contabile e tributario, una equiparazione al trattamento previsto per il cittadino italiano di quello relativo allo «straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare».

Senonché, a fronte di tale equiparazione, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia stabilisce che, per i soli cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea, «i redditi prodotti all'estero [debbano essere certificati dalla] autorità consolare competente, che attest[i] la veridicità di quanto in essa indicato», senza contemplare alcun rimedio all'eventuale condotta non collaborativa di tale autorità e, dunque, all'impossibilità di produrre la relativa certificazione.

Per converso, nella disciplina riservata al processo penale, l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia prevede che «in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione».

8.4.- Orbene, deve rilevarsi, innanzitutto, che l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia palesa rilevanti distonie, posto che, avvalendosi del mero criterio della cittadinanza, richiede, stando alla sua lettera, la certificazione dell'autorità consolare competente per i redditi prodotti all'estero solo ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea e non anche a quelli italiani o ai cittadini europei, che pure possano aver prodotto redditi in Paesi terzi rispetto all'Unione europea; al contempo, la medesima disposizione sembra pretendere dai cittadini degli Stati non aderenti all'Unione europea la certificazione consolare per qualsivoglia reddito prodotto all'estero, compresi quelli realizzati in Paesi dell'Unione.

Ma soprattutto, anche a voler prescindere da tali anomalie, non può tacersi la manifesta irragionevolezza che deriva dalla mancata previsione, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, per i processi civile, amministrativo, contabile e tributario, di un meccanismo che - come, viceversa, stabilisce per il processo penale l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia - consenta di reagire alla mancata collaborazione dell'autorità consolare, così bilanciando la necessità di richiedere un più rigoroso accertamento dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea, per i quali è più complesso accertare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante, con l'esigenza di non addebitare al medesimo richiedente anche il rischio dell'impossibilità di procurarsi la specifica certificazione richiesta.





8.5.- La distinzione tra processo penale e altri processi (civile, amministrativo, contabile e tributario) può giustificare, dunque, - come sopra illustrato - che vengano ritenute non irragionevoli, se correlate alle diverse caratteristiche e implicazioni dei vari processi, talune differenziazioni nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato. Tuttavia, tale dicotomia non può in alcun modo legittimare, rispetto ai parametri costituzionali invocati, la mancata previsione di un correttivo, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, che permetta di superare l'ostacolo creato dalla condotta omissiva, o in generale non collaborativa, dell'autorità consolare.

8.5.1.- La disposizione censurata, infatti, in contrasto con la ragionevolezza e con il principio di autoresponsabilità, inficia la possibilità di un accesso effettivo alla tutela giurisdizionale, facendo gravare sullo straniero proveniente da un Paese non aderente all'Unione europea il rischio dell'impossibilità di produrre la sola documentazione ritenuta necessaria, a pena di inammissibilità, per comprovare i redditi prodotti all'estero.

Più precisamente, la norma censurata sottende, secondo il diritto vivente, una presunzione che lo straniero abbia redditi all'estero (si vedano Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Napoli, sentenze 3 maggio 2021, n. 2913, 30 aprile 2021, n. 2887, 28 aprile 2021, n. 2777; Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione di Roma, sentenza 13 gennaio 2020, n. 298, decreti 22 ottobre 2018, n. 10237 e 19 luglio 2018, n. 8135; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sentenza 11 ottobre 2019, n. 1350; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 luglio 2020, n. 16424; con la sola eccezione della sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9 febbraio 2018, n. 6529). Tale presunzione implica un onere gravoso, specie quando la prova abbia un contenuto negativo, poiché tali redditi in effetti non sussistono, il che può ritenersi ipotesi non rara, se è vero che spesso è proprio lo stato di indigenza ad indurre le persone ad emigrare. Inoltre, sempre la norma censurata consente di vincere la presunzione solo con le forme documentali da essa previste, vale a dire con la certificazione dell'autorità consolare competente, prescindendo dall'eventuale esistenza di altre prove circa l'effettiva consistenza dei propri redditi all'estero. Ma soprattutto, e questo è il profilo che palesa nella maniera più evidente il vulnus costituzionale, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia fa gravare sull'istante il rischio del fatto del terzo (ossia l'autorità consolare), la cui eventuale inerzia o inadeguata collaborazione rendano impossibile produrre tempestivamente la corretta certificazione richiesta.

Questa Corte, viceversa, anche di recente ha ribadito, relativamente alla documentazione necessaria ad accedere ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica, che non possono «gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria» (sentenza n. 9 del 2021).

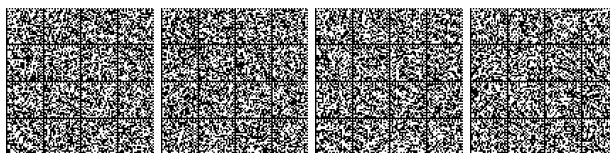
Gli stessi principi sono stati, del resto, affermati in materia di notifiche, là dove la Corte ha ritenuto «palesamente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere [...] dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi [...] e che, perciò resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo» (sentenza n. 447 del 2002, che estende a tutte le notifiche quanto già previsto per le notifiche all'estero dalla sentenza n. 69 del 1994. Il principio generale è stato poi ripreso dalle sentenze n. 3 del 2010, n. 318 del 2009, n. 28 del 2004 e dalle ordinanze n. 154 del 2005, n. 118 del 2005 e n. 153, n. 132 e n. 97 del 2004).

In definitiva, contrasta con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. una previsione, come quella della norma censurata, che fa gravare sull'istante il rischio della impossibilità di produrre una specifica prova documentale richiesta per ottenere il godimento del patrocinio a spese dello Stato; essa, infatti, impedisce - a chi è in una condizione di non abbienza - l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale.

8.5.2.- Tanto considerato, risulta meritevole di accoglimento la richiesta del rimettente di una pronuncia additiva, che eviti il contrasto con il principio di autoresponsabilità, tramite l'aggiunta di una previsione che già trova riscontro nella disciplina dettata dall'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, per il processo penale, nonché dall'art. 16 del d.lgs. n. 25 del 2008, per l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sullo status di rifugiato, che al medesimo art. 94 si richiama. Il problema relativo alla documentazione dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea non presenta, infatti, a ben vedere, alcuna ragionevole correlazione con la natura dei processi, nei quali si richiede il beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

In linea, dunque, con le citate disposizioni, la legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia può essere ricostituita, integrando la previsione sull'onere probatorio, con la possibilità per l'istante di produrre, a pena di inammissibilità, una «dichiarazione sostitutiva di certificazione» relativa ai redditi prodotti all'estero, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la richiesta certificazione.

In tal modo, analogamente a quanto previsto per il processo penale e per l'impugnazione in sede giurisdizionale dello status di rifugiato, la disposizione censurata può essere resa conforme alla disciplina generale che concretizza il principio di autoresponsabilità.



Tale principio, che implica quale corollario quello secondo cui ad impossibilia nemo tenetur, non solo esclude che si possa far gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di procurarsi la documentazione consolare, ma oltretutto impedisce di pretendere la probatio spesso diabolica del fatto oggettivo costitutivo di un'impossibilità in termini assoluti. Questo sposta la categoria dell'impossibilità verso una accezione relativa, che si desume in controtuce rispetto al comportamento esigibile, suscettibile cioè di essere preteso in base alla regola di correttezza, nella misura dell'impegno derivante dal canone di diligenza: l'impossibilità relativa inizia (ed è implicitamente dimostrata) là dove finisce il comportamento esigibile (*ex fide bona e*) secondo diligenza (in termini simili sentenza n. 9 del 2021).

Non a caso, anche nell'interpretazione che dell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia offre la Corte di cassazione, il cittadino di Paesi non aderenti all'Unione europea non deve provare un'impossibilità in senso assoluto di avvalersi dell'autocertificazione, ma è sufficiente che dimostri un'impossibilità in senso relativo, desumibile in via presuntiva dalla circostanza che «il richiedente si sia utilmente e tempestivamente attivato per ottenere le previste certificazioni» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 26 maggio 2009, n. 21999). La prova dell'impossibilità assoluta viene, infatti, ritenuta «di per sé incompatibile con un procedimento teso ad assicurare la difesa al non abbiente» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 22 febbraio 2018, n. 8617).

A fronte, dunque, dell'impossibilità di ottemperare all'onere di esibire la documentazione consolare, deve riespandersi, a favore dell'istante, l'opportunità di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione.

9.- In conclusione, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia risulta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente al cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea di presentare, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, qualora dimostri - nei termini sopra illustrati, ossia provando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo correttezza e diligenza - l'impossibilità di produrre la richiesta documentazione.

10.- Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale poste in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra stranieri di Paesi non appartenenti all'Unione europea, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 47 CDFUE, nonché relativamente alle convenzioni internazionali, che prevedano l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non consente al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, di produrre, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di tale documentazione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 158

*Sentenza 9 giugno - 20 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Piani di controllo degli ungulati nei parchi regionali e nelle aree protette - Adozione rimessa al soggetto gestore e, in caso di sua inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, alla Giunta regionale - Prelievo delle specie in deroga - Divieto di cumulo con il numero totale di capi abbattibili di fauna migratoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61, artt. 24 e 30.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 settembre 2020, depositato in cancelleria il 18 settembre 2020, iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 18 settembre 2020 (reg. ric. n. 83 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).



2.- L'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 ha sostituito l'art. 28-*bis* della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") e ha aggiunto il comma 11, in base al quale «[n]ei parchi regionali e nelle aree protette di cui alla l.r. 30/2015, il soggetto gestore adotta piani di controllo degli ungulati che tengono conto delle densità sostenibili di cui al comma 1 e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofi ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'articolo 37».

2.1.- Il Presidente del Consiglio ritiene la norma invasiva della competenza statale esclusiva in materia di tutela ambientale in quanto in contrasto con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, per il quale i prelievi faunistici e gli abbattimenti selettivi nei parchi e nelle aree protette regionali devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali, per iniziativa e sotto la responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale dipendente dal parco o da personale autorizzato.

La difesa dello Stato sottolinea che la disciplina recata dalla legge n. 394 del 1991 in materia di parchi e aree protette va ricondotta alla materia ambientale e che lo standard minimo di tutela uniforme nazionale di tali aree è garantito dall'esistenza di un ente gestore a cui è affidata la predisposizione, la vigilanza e l'attuazione di strumenti programmatici, quali il regolamento e il piano del parco, per la valutazione della rispondenza delle attività svolte nei parchi con le esigenze di protezione ambientale, ivi inclusi gli abbattimenti selettivi.

2.2.- Secondo il Presidente del Consiglio per effetto della norma impugnata tale assetto sarebbe radicalmente modificato potendo la Regione intervenire nelle aree protette, per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole, mediante il controllo faunistico attribuitole dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 ed esercitabile, ai sensi del comma 4-*ter* del medesimo articolo, anche con l'impiego dei cacciatori abilitati, dei soggetti preposti alla vigilanza venatoria, dei proprietari o dei conduttori dei fondi interessati e delle squadre di caccia al cinghiale indicate dall'Ambito territoriale di caccia (ATC).

3.- Con lo stesso ricorso è stato impugnato anche l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, che ha aggiunto il comma 2-*ter* all'art. 37-*bis* della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, prevedendo che «[i]l limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale 10 giugno 2002 n. 20 (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 - Recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")».

3.1.- La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 che, al comma 4, per assicurare la tutela ambientale delle specie, non ammetterebbe eccezioni all'obbligo di indicare nel calendario venatorio regionale il carniere giornaliero massimo di capi abbattibili.

La norma regionale impugnata, derogando a tale obbligo, avrebbe illegittimamente invaso la sfera di competenza esclusiva in materia ambientale del legislatore statale, incidendo in peius sulle prescrizioni poste a tutela della fauna selvatica.

4.- Si è costituita la Regione Toscana eccependo l'infondatezza dei motivi del ricorso e deducendo che la propria normativa in materia di parchi regionali sarebbe coerente con la legge quadro statale; in particolare, la Regione ha rilevato che, ai sensi dell'art. 15 della legge della Regione Toscana 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010) - che ha abrogato, con l'art. 140, comma 1, lettera *a*), la legge regionale 11 aprile 1995, n. 49 (Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale), di recepimento della legge quadro statale n. 394 del 1991 - la gestione dei parchi regionali è affidata ad enti di gestione appositamente istituiti, mentre la gestione delle riserve compete ad apposite strutture della Giunta, giusto quanto stabilito dall'art. 50 dello statuto della Regione Toscana.

Inoltre, la Regione Toscana ha rilevato che l'art. 27, comma 8, della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 individua, quale strumento di gestione, il piano integrato per il parco, comprensivo delle iniziative volte a prevenire e mitigare i danni all'agricoltura prodotti dalla fauna selvatica, e che l'art. 49 della stessa legge regionale n. 30 del 2015 autorizza interventi di contenimento nelle riserve naturali per la conservazione degli equilibri faunistici ed ambientali, in conformità a quanto stabilito dall'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991.

4.1.- Secondo la resistente la norma impugnata andrebbe letta alla luce delle previsioni della legge reg. Toscana 30 del 2015 così da risultare rispettosa dell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991; in particolare, dalla lettura integrata di tali disposizioni, deriverebbe che i piani di controllo degli ungulati previsti dalla norma impugnata sono adottati dall'ente gestore (coincidente con la Regione per le riserve regionali e con un ente di sua diretta emanazione per i parchi regionali); i prelievi e gli abbattimenti nei parchi avvengono secondo quanto stabilito dal piano integrato del parco e, solo qualora esso manchi, secondo le direttive della Regione, a cui compete la gestione delle riserve regionali per mezzo della Giunta; i prelievi vengono eseguiti sotto la diretta responsabilità dell'organismo di gestione del parco o della riserva regionale.





5.- La Regione ha segnalato che la norma impugnata non riguarda tutte le specie animali, ma solo gli ungulati, particolarmente dannosi per le colture agricole e l'habitat.

6.- In relazione ai motivi di illegittimità costituzionale collegate ai soggetti esecutori degli abbattimenti nelle aree protette, la Regione ha eccepito l'inammissibilità della doglianza, in quanto rivolta all'art. 37, comma 4-ter, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, che non è stato oggetto di specifica impugnazione.

6.1.- In ogni caso, anche tale censura sarebbe infondata poiché l'intervento sostitutivo regionale è previsto solo in caso di inadempienza dei gestori dei parchi e delle aree protette, in coerenza con l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 che attribuisce alle Regioni la competenza ad autorizzare piani di abbattimento quando i metodi ecologici di controllo della fauna selvatica si rivelino inefficaci.

7.- Quanto alla seconda norma impugnata, l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, la norma costituirebbe espressione del potere di deroga di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 e all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e, quindi, sarebbe estranea all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 che lo Stato avrebbe erroneamente indicato quale norma interposta e a cui la Regione avrebbe dato attuazione con una diversa previsione, l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")», per cui i capi di selvaggina abbattibile con prelievo venatorio sono venti al giorno.

7.1.- La natura eccezionale del potere di deroga di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 e all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE si evincerebbe dalla specifica disciplina, riassunta dalla Regione, per cui l'esercizio del potere presuppone l'adozione di uno specifico provvedimento contenente l'indicazione dei presupposti e delle condizioni della deroga, la valutazione del perché non ci siano altre soluzioni soddisfacenti, l'indicazione delle specie che formano oggetto del prelievo, dei mezzi, degli impianti e dei metodi di prelievo autorizzati, delle condizioni di rischio, delle circostanze di tempo e di luogo del prelievo, del numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, dei controlli e delle particolari forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e degli organi incaricati della vigilanza.

7.2.- Infine, la resistente ha sottolineato che i soggetti abilitati al prelievo in deroga sono individuati dalle Regioni e sono muniti di un apposito tesserino, sul quale devono essere annotati i capi oggetto di deroga subito dopo il loro recupero; le Regioni devono prevedere sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista.

7.3.- In attuazione delle suddette disposizioni, l'art. 37-bis della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, come novellato dalla norma regionale impugnata, avrebbe previsto che l'esercizio del potere in deroga, proprio perché funzionale a prevenire i gravi danni all'agricoltura arrecati dalla fauna nociva, avvenga a prescindere dal numero massimo di capi da abbattere stabilito a fini venatori, coerentemente con la legge n. 157 del 1992, che non imporrebbe di cumulare il limite al prelievo in deroga con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito nel calendario venatorio.

8.- Con successiva memoria il Presidente del Consiglio ha eccepito che il piano di controllo degli ungulati integrebbe uno strumento programmatico aggiuntivo rispetto al regolamento del parco o dell'area protetta e al piano del parco o al piano di gestione della riserva, previsti dalla legge statale, e rientrerebbe nella più ampia attività di pianificazione della Giunta, di cui all'art. 28 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, in materia di gestione faunistico-venatoria degli ungulati, estranea alla disciplina delle aree protette, tanto che la norma impugnata autorizza la Giunta ad intervenire in sostituzione del gestore del parco inadempiente all'obbligo di predisporre il piano di controllo degli ungulati o di darvi concreta attuazione.

La collocazione del suddetto piano nell'ambito del controllo faunistico di cui all'art. 28-bis, comma 3, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, sarebbe in contrasto con la disciplina statale che, per le aree protette, contempla quali strumenti di pianificazione solo il regolamento del parco, il piano per il parco e il piano pluriennale economico sociale per la promozione delle attività compatibili.

La norma regionale impugnata avrebbe, quindi, ecceduto i limiti delle attribuzioni regionali, per cui, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 394 del 1991, alla legge regionale spetta solo definire la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individuare il soggetto gestore del parco e gli elementi del piano del parco, nonché i principi del regolamento.

9.- Quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale la difesa dello Stato ha rappresentato che l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 consente i prelievi e gli abbattimenti selettivi nelle aree protette solo per la ricomposizione degli squilibri ecologici, mentre l'adozione del piano di controllo degli ungulati può essere determinato anche dalla necessità di prevenire i danneggiamenti alle coltivazioni agricole.



10.- Inoltre, l'intervento sostitutivo della Giunta in caso di inadempienza del soggetto gestore del parco consentirebbe l'esercizio del controllo faunistico regionale di cui all'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 anche nelle zone protette, che sono sottratte alla regolamentazione della legge n. 157 del 1992, a cui la stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994 ha dato attuazione, e sottoposte alla disciplina speciale recata dalla legge n. 394 del 1991.

11.- Pertanto, la norma regionale impugnata, esorbitando dai limiti delle attribuzioni regionali e prevedendo un intervento della Giunta regionale che si sostituisce al soggetto gestore per salvaguardare interessi che non vengono in rilievo nella legge statale (la tutela delle colture agricole minacciate dagli ungulati), avrebbe illegittimamente abbassato il livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale.

12.- In riferimento all'altra disposizione impugnata, l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, la difesa dello Stato ha contestato la riconducibilità della previsione al potere di cui all'art. 19, comma 2-bis, della legge n. 157 del 1992, che si riferirebbe ai prelievi in deroga al divieto assoluto di uccisione di alcune specie di uccelli selvatici previsto dalla direttiva 2009/147/CE, e ha ribadito che la norma impugnata, consentendo lo sfioramento del massimale giornaliero di avifauna migratrice abbattibile, si porrebbe in contrasto con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che impone di fissare il limite inderogabile di capi di selvaggina abbattibili quotidianamente da ciascun soggetto abilitato, abbassando il livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.- La prima delle norme impuginate, l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, prevede che nei parchi regionali e nelle aree protette il soggetto gestore adotti piani di controllo degli ungulati, tenendo conto delle densità sostenibili e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofe ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

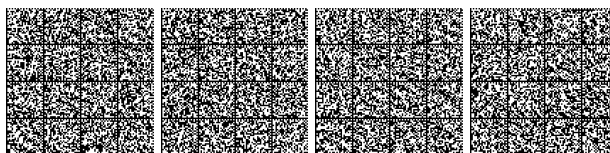
La difesa dello Stato ritiene la previsione impugnata in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991, secondo cui, nelle aree protette e nelle riserve naturali, le attività consentite sono disciplinate dal regolamento e dal piano del parco, di competenza dell'ente gestore; la norma statale prevede che i prelievi e gli abbattimenti selettivi avvengano in conformità al regolamento del parco e, solo qualora esso non sia stato adottato, in base alle direttive regionali. Tale attività deve svolgersi, comunque, per iniziativa e sotto la responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, che ne cura l'attuazione a mezzo del personale dipendente dal parco o di altro personale all'uopo autorizzato.

Il contrasto della norma regionale impugnata rispetto alla previsione statale sarebbe evidente per lo strumento prescelto, il piano di controllo degli ungulati non previsto dal legislatore statale, per le condizioni a cui è subordinata la sua adozione, che includono la prevenzione dei danni alle attività agricole, e per il fatto che, ai sensi dell'art. 37, comma 4-*quater*, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 richiamato dalla disposizione impugnata, la Regione possa avvalersi per il controllo faunistico in qualsiasi periodo dell'anno dei cacciatori abilitati, delle guardie venatorie, dei proprietari o conduttori dei fondi interessati e delle squadre di caccia al cinghiale indicate dall'Ambito territoriale di caccia (ATC).

3.- In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, secondo cui i motivi di ricorso, lamentando l'utilizzo di personale diverso da quello del parco per gli abbattimenti, andrebbero riferiti all'art. 37, comma 4-*ter*, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, che non è stato oggetto di specifica impugnazione.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

3.2.- Rispetto a tale profilo, il vulnus di costituzionalità denunciato nel ricorso dello Stato deriva dalla possibilità che, nelle aree protette, in caso di inadempienza del gestore del parco, gli abbattimenti selettivi siano demandati alla Giunta regionale che esercita il potere di controllo faunistico attribuitole dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.



Quest'ultima norma viene, dunque, in rilievo al solo fine di identificare le modalità operative della Giunta, conseguentemente la censura di costituzionalità viene riferita dal ricorrente al solo art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che prevede l'intervento sostitutivo della Regione.

4.- Nel merito la questione non è fondata.

4.1.- La difesa dello Stato ritiene che l'individuazione, da parte della norma impugnata, di uno strumento di pianificazione per il controllo degli ungulati nelle aree protette e a tutela dell'agricoltura abbassi il livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale che invece, in tali aree, consente gli abbattimenti e i prelievi al solo fine di ricomporre gli squilibri ecologici e solo se eseguiti sotto la responsabilità e la sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, ai sensi dell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991.

4.2.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che l'ambiente, attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., costituisce un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [invece] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 121 del 2018); pertanto la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale (*ex multis*, sentenze n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 e n. 145 del 2013).

4.3.- Con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella legge n. 394 del 1991 che detta «i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)» (sentenza n. 212 del 2014); tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale (sentenza n. 121 del 2018).

In particolare, la legge quadro sulle aree protette ha previsto che la gestione dei parchi nazionali sia affidata ad un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, l'ente parco, e che le finalità istitutive siano realizzate attraverso appositi strumenti di gestione: il regolamento che disciplina le attività consentite nel territorio del parco (art. 11); il piano per il parco, che ha il compito di organizzare il territorio in aree e parti caratterizzate da differenti forme di uso, godimento e tutela (art. 12); il piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili, che è volto a favorire lo sviluppo delle collettività residenti nel parco o nei territori adiacenti (art. 14).

4.4.- Analogo modello di tutela è previsto per i parchi e per le aree naturali protette regionali, che sono istituiti con legge regionale e affidati ad un soggetto gestore e per i quali sono previsti, quali strumenti di attuazione delle finalità di tutela, il piano e il regolamento per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili.

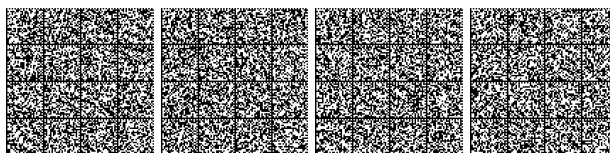
4.5.- La *ratio* ispiratrice di tale disciplina non è solo quella di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all'interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale.

La disciplina regionale oggetto di impugnazione non si discosta da tale finalità; la centralità della pianificazione, infatti, è ribadita dalla previsione di uno specifico piano per il controllo degli ungulati che, rispetto al singolo provvedimento amministrativo di autorizzazione agli abbattimenti e ai prelievi selettivi, incrementa il livello di tutela, essendo il piano frutto di un'istruttoria ad ampio spettro e di una ponderazione complessiva degli interessi per il raggiungimento di obiettivi di lungo e medio periodo.

Pertanto, la previsione della norma impugnata, nel disporre un ulteriore strumento di pianificazione, è conforme alla norma interposta e, quindi, non è sotto tale aspetto costituzionalmente illegittima.

5.- Quanto alla censura riferita ai presupposti e alle condizioni per l'adozione del piano, che l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 individua anche nell'esigenza di prevenire i danni alle produzioni agricole, va rilevato che questi sono in linea con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, il quale autorizza gli abbattimenti e i prelievi per ricomporre gli squilibri ecologici, non potendo questi ultimi essere ricondotti alle sole esigenze di conservazione della consistenza delle popolazioni faunistiche.

Infatti, come si è detto, l'impianto generale della legge quadro riferisce la tutela dell'area protetta alla necessità di realizzare l'integrazione dell'uomo con l'ambiente e, quindi, implica necessariamente il dato della presenza delle attività antropiche al suo interno e dell'impatto della fauna selvatica su tali attività, in special modo con riferimento agli ungulati, la cui popolazione ha assunto dimensioni preoccupanti per le attività agricole.



5.1.- In tal senso le linee guida per la gestione dei cinghiali nelle aree protette, elaborate dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dal Ministero dell'ambiente (odierno Ministero della transizione ecologica), hanno evidenziato che la dizione "ricomposizione degli squilibri ecologici", di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, non può prescindere dalla considerazione dei danni provocati dagli stessi animali alle attività agricole in relazione al fatto che «l'integrazione tra uomo e ambiente naturale e la salvaguardia delle attività agro-silvo-pastorali vengono annoverate tra le finalità istitutive più significative di un'area protetta».

5.2.- Pertanto, una disciplina che, come quella censurata, si fa carico di tali esigenze all'interno di uno specifico strumento di pianificazione, quale il piano di controllo degli ungulati, non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ponendosi, anzi, in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo.

6.- Quanto poi all'intervento sostitutivo della Giunta regionale, va ricordato che l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 attribuisce alla stessa la competenza in materia di controllo faunistico anche a tutela delle coltivazioni agricole.

Ora, queste ultime, gravemente danneggiate dal proliferare dei cinghiali, sono situate, sia all'interno sia all'esterno dell'area protetta, e le coltivazioni contigue ai parchi e alle riserve naturali non potrebbero essere protette dalle incursioni dei cinghiali provenienti dalle suddette aree.

Pertanto, a fronte dell'inadempienza del soggetto gestore del parco relativamente all'attività di controllo degli ungulati, il legislatore regionale è opportunamente intervenuto, tutelando così sia gli equilibri ecologici all'interno delle aree protette, sia le produzioni agricole nelle aree limitrofe, gli uni e le altre compromesse dall'eccessiva proliferazione dei cinghiali.

6.1.- La norma regionale impugnata, quindi, integrando le prescrizioni statali mediante la previsione di uno specifico strumento pianificatorio di controllo, che è rimesso in prima battuta al soggetto gestore del parco e solo eventualmente all'attività della Giunta regionale, individua un meccanismo di chiusura del sistema idoneo a fronteggiare eventuali situazioni di carenza di controllo e a bilanciare le contrapposte esigenze in modo conforme alla Costituzione.

7.- Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che, intervenendo sull'art. 37-*bis* della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ha aggiunto il comma 2-*ter*, in base al quale il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il totale dei capi abbattibili stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")».

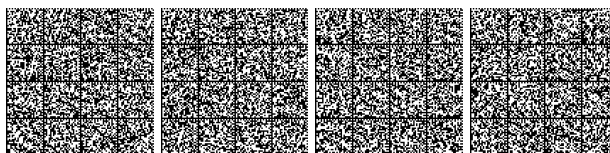
Il Presidente del Consiglio ritiene la previsione in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che impone alle Regioni di indicare nel calendario venatorio il numero giornaliero di capi di fauna migratoria abbattibile e che non sarebbe derogabile da alcuna disposizione.

7.1.- La questione non è fondata.

7.2.- La norma impugnata ha modificato l'art. 37-*bis* della legge n. 3 del 1994, che si riferisce al prelievo in deroga di cui all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, attuato, nel nostro ordinamento, dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 che ne consente il prelievo in deroga agli ordinari divieti di cattura e uccisione.

7.3.- La direttiva n. 2009/147/CE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici pone il generale divieto di cattura, uccisione, distruzione dei nidi, detenzione di uova e di esemplari vivi o morti, disturbo ingiustificato o eccessivo degli uccelli selvatici, tuttavia, ai sensi dell'art. 9 della stessa direttiva, è prevista la possibilità di derogare al divieto quando non vi siano altre soluzioni soddisfacenti e in presenza di specifiche esigenze. In particolare, la deroga può essere autorizzata nell'interesse della salute, della sicurezza pubblica e di quella aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna; ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

7.4.- L'istituto previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, evocato come parametro interposto, si differenzia dal successivo art. 19-*bis*, in quanto perseguono diverse finalità. Il primo, che pone un limite al prelievo venatorio, è dettato dalla necessità di bilanciare la tutela dell'ambiente con l'attività di caccia, mentre l'autorizzazione al prelievo in deroga è disposta per consentire l'abbattimento o la cattura di uccelli appartenenti alle specie protette in ragione di specifiche esigenze concrete, temporaneamente circoscritte.





7.5.- L'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 prevede, infatti, che le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, in via eccezionale e per periodi limitati, previa analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni che le giustificano e con specifica indicazione delle specie cacciabili, dei mezzi, degli impianti e dei metodi di prelievo autorizzati, nonché delle condizioni di rischio e delle circostanze di tempo e di luogo del prelievo, del numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, dei controlli che verranno effettuati e degli organi a ciò incaricati.

Inoltre, lo stesso art. 19-*bis* prevede che le Regioni dispongano sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista.

7.6.- Sono, dunque, le specifiche esigenze in vista delle quali viene disposta la deroga a caratterizzare l'istituto di cui all'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 e a condizionare il computo dei capi da abbattere, nonché a determinare, eventualmente, la sospensione dell'efficacia della deroga, qualora sia accertato l'avvenuto raggiungimento dello scopo perché la consistenza della popolazione da prelevare si sia ridotta per effetto di altri fattori, quali, eventualmente, lo stesso esercizio della caccia.

8.- L'art. 18 legge n. 157 del 1992, che lo Stato ha indicato quale norma interposta, disciplina, invece, l'esercizio dell'attività venatoria, indicando le specie cacciabili e i periodi in cui può essere esercitata; il comma 4 dell'art. 18 impone alle Regioni di indicare il numero massimo di capi da abbattere per ciascuna giornata di attività venatoria, in coerenza con il regime della caccia programmata a cui è informata la legge n. 157 del 1992, che mira a contemperare le esigenze di tutela della fauna selvatica e la necessità della conservazione delle sue capacità riproduttive e del mantenimento di una densità ottimale con la disciplina dell'esercizio venatorio.

9.- Pertanto, il numero dei capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive oggetto della deroga non debbono essere computati nel numero massimo dei capi previsti giornalmente dalla caccia programmata giacché altrimenti i cacciatori sarebbero disincentivati all'abbattimento dei capi nocivi in favore di altre specie più appetibili.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

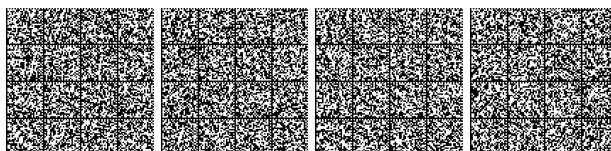
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 159

Ordinanza 24 giugno - 20 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Circolazione abusiva di veicolo sottoposto a sequestro - Sanzione accessoria della revoca della patente di guida in aggiunta alla confisca del veicolo - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 8.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici:* Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Brindisi nel procedimento vertente tra S. T. e la Prefettura di Brindisi con ordinanza del 4 dicembre 2019, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2021.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 4 dicembre 2019 (reg. ord. n. 187 del 2020), il Giudice di pace di Brindisi ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che il giudice *a quo* riferisce che, in data 21 maggio 2019, i Carabinieri della Stazione di Cellino San Marco contestavano a S. T. la circolazione abusiva del veicolo di sua proprietà, sottoposto a sequestro il 20 maggio 2019, per violazione dell'art. 193, comma 2, cod. strada e del quale il proprietario era stato nominato custode;

che, in data 29 luglio 2019, il Prefetto di Brindisi contestava a S. T. la violazione dell'art. 213, comma 8, cod. strada, disponendo la revoca della patente di guida e la confisca del veicolo;

che, ciò premesso, il rimettente afferma che la disposizione censurata, nel prevedere, per il caso di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro, la perdita della proprietà dello stesso e la revoca della patente, reca un trattamento sanzionatorio eccessivamente afflittivo, in contrasto con l'art. 3 Cost.;

che, secondo il giudice *a quo*, la confisca, la quale trova causa nel mancato pagamento dell'assicurazione obbligatoria, «sembra già sufficientemente punitiva, senza doversi anche aggiungere la revoca del titolo di guida (patente)»;

che, inoltre, ad avviso del rimettente, «la sanzione accessoria attiene ad un'afflizione personale che nulla ha a che vedere con l'abuso del titolo di guida di cui al provvedimento prefettizio, perché astrattamente legata alla violazione degli obblighi della custodia e non all'attività di conduzione del veicolo»;

che, per tali ragioni, il giudice *a quo* ha proceduto a sospendere l'efficacia esecutiva dell'ordinanza impugnata e ha disposto l'immediata restituzione della patente di guida a S. T., sollevando la questione nei termini indicati;

che, con atto del 27 gennaio 2021, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile;



che, in particolare, la difesa statale osserva che l'ordinanza di rimessione è assolutamente carente in punto di motivazione circa il contrasto con l'art. 3 Cost., essendosi il giudice *a quo* limitato a denunciare l'eccessiva afflittività della sanzione comminata dalla disposizione censurata senza l'indicazione di un *tertium comparationis* alla stregua del quale individuare profili di disparità di trattamento, o di irragionevolezza della scelta legislativa;

che, inoltre, sempre secondo la difesa statale, il rimettente ha chiesto a questa Corte di sindacare una scelta sanzionatoria appartenente alla discrezionalità del legislatore.

Considerato che il Giudice di pace di Brindisi ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente di guida in aggiunta alla confisca del veicolo;

che, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata determinerebbe un trattamento sanzionatorio eccessivamente afflittivo, essendo la sanzione della confisca «già sufficientemente punitiva»;

che la questione è manifestamente inammissibile per plurimi motivi;

che, anzitutto, l'ordinanza di rimessione non contiene una adeguata descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo* e neanche illustra, in particolare, le circostanze per le quali sarebbe stata comminata, in aggiunta alla sanzione della revoca della patente, la confisca dell'autovettura;

che tale carenza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, impedendo di verificare l'effettiva rilevanza della questione sollevata, è causa di manifesta inammissibilità della stessa (*ex plurimis*, ordinanze n. 92 del 2019, n. 191, n. 85 e n. 64 del 2018);

che, inoltre, la motivazione dell'ordinanza di rimessione è carente anche in punto di non manifesta infondatezza della questione;

che, infatti, quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il giudice *a quo* si è limitato a dedurre che la revoca della patente, aggiungendosi alla sanzione della confisca, appare eccessivamente afflittiva, non trovando alcun nesso con la violazione degli obblighi di custodia;

che la giurisprudenza di questa Corte richiede, in ordine alla non manifesta infondatezza, che i parametri siano invocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità della questione proposta (*ex multis*, ordinanze n. 261 del 2012, n. 180 e n. 31 del 2011);

che, infine, l'ordinanza di rimessione, nel richiedere a questa Corte un intervento che modifichi il trattamento sanzionatorio accessorio dell'illecito amministrativo di cui all'art. 213, comma 8, cod. strada, non chiarisce neppure se si invochi senz'altro la eliminazione della sanzione accessoria della revoca della patente ovvero se si intenda eliminare l'automatismo della sua applicazione.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Brindisi, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE







## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 30

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria - Modalità e procedure di assegnazione e determinazione del canone - Previsione che il 30 per cento delle entrate annuali, derivante dalle entrate sulle concessioni di competenza regionale, aventi ad oggetto beni appartenenti al demanio idrico, sono da considerarsi risorse vincolate nel bilancio regionale, destinate per ogni esercizio finanziario alla gestione dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali.**

- Legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5 (Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79), art. 26.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, c.f. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Calabria, (c.f. 02205340793) in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in viale Europa - Cittadella Regionale 88100 Catanzaro (pec: segretariatogenerale@pec.regione.calabria.it);

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 5 del 23 aprile 2021 pubblicata nel B.U.R. n. 31 del 23 aprile 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione all'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011, quale norma interposta;

in forza della delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 giugno 2021.

L'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 5 del 23 aprile 2021 recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79» presenta profili di illegittimità costituzionale per il seguente

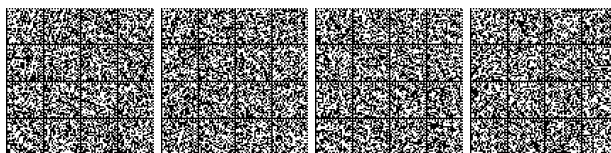
## MOTIVO

*Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione all'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011, quale norma interposta*

Nel disciplinare le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria, nonché la determinazione del relativo canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, la legge regionale in epigrafe, all'art. 26 (rubricato «Finanziamento Parchi naturali regionali e Riserve naturali regionali»), dispone quanto segue:

«1. Il 30 per cento delle entrate annuali, derivante dalle entrate sulle concessioni di competenza regionale, aventi ad oggetto beni appartenenti al demanio idrico, sono da considerarsi risorse vincolate nel bilancio regionale. Tali risorse sono destinate per ogni esercizio finanziario alla gestione dei Parchi naturali regionali e delle Riserve naturali regionali.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il Dipartimento competente in materia di tutela dell'ambiente predisponde annualmente un programma di ripartizione delle risorse.».



Tale norma regionale, laddove prevede un vincolo di destinazione per il 30% delle entrate annuali derivanti dalle concessioni regionali del demanio idrico, si pone in contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011 recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» ed in particolare con l'art. 42 il quale, al comma 5, dispone quanto segue: «Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio: *a)* nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa; *b)* derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati; *c)* derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione; *d)* derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.».

Il contrasto è dato dal fatto che nella fattispecie non ricorre nessuna delle suddette condizioni ed in particolare che, ai sensi della lettera *d)* della citata disposizione statale, la regione può attribuire un vincolo di destinazione solo «alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente», mentre le entrate derivanti dalle concessioni idriche regionali — che la norma regionale in esame assoggetta a vincolo — non hanno evidentemente carattere straordinario, trattandosi di entrate ricorrenti, e quindi non possono essere oggetto di un vincolo di destinazione.

La lettera *d)* dell'art. 42 decreto legislativo n. 118 del 2011 detta una regola che ha lo scopo evidente di uniformare i bilanci regionali e quindi rientra nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Pertanto, l'art. 26 della legge regionale in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e)* della Costituzione che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

*P.Q.M.*

*il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 5 del 23 aprile 2021 pubblicata nel B.U.R. n. 31 del 23 aprile 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione all'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011.*

*Assieme all'originale notificato del presente ricorso si deposita l'estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 17 giugno 2021 e della relazione allegata al verbale.*

Roma, 21 giugno 2021

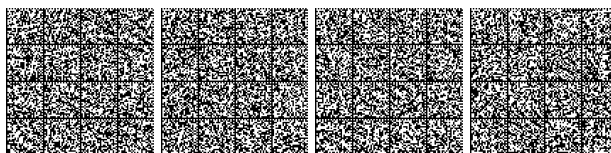
*L'Avvocato dello Stato: SCLAFANI*

21C00147

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-029) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



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

**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)*	- annuale € <b>302,47</b>
(di cui spese di spedizione € 74,42)*	- semestrale € <b>166,36</b>

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
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.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 7 2 1 \*

**€ 4,00**

