

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 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

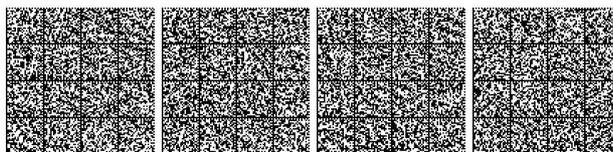




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **160.** Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione paesaggistica - Procedimento semplificato - Formazione del silenzio assenso nell'ipotesi di inerzia del soprintendente - Violazione della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.
Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Elenchi degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata - Possibili specificazioni e rettificazioni da parte dell'assessore regionale competente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio ed esorbitanza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.
 - Legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5, artt. 8, commi 6, e 13.
 - Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s); statuto della Regione Siciliana, art. 14, lettera n)..... *Pag.* 1
- N. **161.** Sentenza 9 giugno - 22 luglio 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lombardia - Promozione, da parte della Regione, di protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo per potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più alto rischio di violenza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e dell'ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.
 - Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15, art. 4.
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere g) e h)..... *Pag.* 7
- N. **162.** Sentenza 10 giugno - 22 luglio 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Personale della Polizia di Stato - Allievi e agenti in prova - Ricontrate mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione - Espulsione dal corso - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e del giusto procedimento - Inammissibilità delle questioni.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 6-ter, comma 3.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 97. *Pag.* 14
- N. **163.** Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Lombardia - Determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali aderenti alle agenzie per il trasporto pubblico locale - Definizione del quorum partecipativo e deliberativo dell'assemblea dell'agenzia per l'assunzione delle relative decisioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Non fondatezza della questione.
 - Legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21, art. 5, comma 1, lettere a) e b).
 - Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, e 118, primo comma. . . *Pag.* 18



N. 164. Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2021

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Paesaggio - Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore - Relativa disciplina specifica - Adozione con decreto del Direttore generale della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto - Lamentata irragionevolezza, violazione delle competenze legislative e amministrative in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura, nonché del principio di leale collaborazione - Spettanza allo Stato, e per esso alla richiamata direzione ministeriale, del potere esercitato.

- Decreto del Direttore della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118. Pag. 25

N. 165. Ordinanza 7 - 22 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di capacità contributiva - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 33

N. 166. Sentenza 23 giugno - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disciplina dell'attività funeraria, di cremazione e di dispersione delle ceneri - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, previo parere obbligatorio ma non vincolante della ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disciplina dell'attività funeraria, di cremazione e di dispersione delle ceneri - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e sentita la ASL competente, la costruzione di case del commiato e di case funerarie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disciplina dell'attività funeraria, di cremazione e di dispersione delle ceneri - Filtri per il trattamento dei gas derivanti dalla decomposizione - Previsione che l'autorizzazione all'uso sia rilasciata dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera g), e terzo. Pag. 38



N. 167. Sentenza 23 giugno - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province - Previsione che il verbale di consegna costituisce titolo per la trascrizione, l'intavolazione e la voltura catastale dei diritti reali sui beni trasferiti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Cessazione della materia del contendere.

Enti locali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Misure per fronteggiare l'emergenza COVID-19 - Poteri attribuiti ai Comuni - Possibile riduzione del gettito TARI, TOSAP o COSAP per l'anno 2020, anche impiegando l'avanzo disponibile - Possibile adozione delle relative deliberazioni anche dopo l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie "sistema tributario e contabile dello Stato", "armonizzazione dei bilanci pubblici" e "perequazione delle risorse finanziarie", nonché della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Segretarie comunali nelle sedi con popolazione fino a 3000 abitanti - Istituzione dell'Elenco per la reggenza temporanea dell'incarico - Modalità di individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo - Inquadramento giuridico ed economico dell'incarico di reggenza - Esclusione della relativa spesa dal limite per il lavoro flessibile - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Segreterie comunali nelle sedi con popolazione fino a 3000 abitanti - Norme inscindibilmente connesse ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

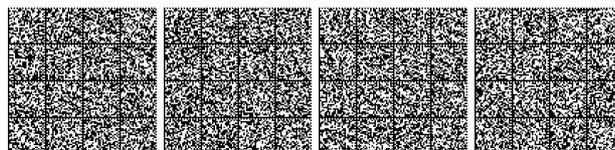
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9, artt. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6.
- Costituzione, artt. 23, 97 e 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, numero 1-bis).....

Pag. 46

N. 168. Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure urgenti per il rilancio della sanità calabrese - Contingente di personale a supporto del Commissario ad acta - Fissazione di un limite minimo, anziché massimo, di 25 unità proveniente dai ruoli regionali o da enti pubblici regionali e da enti del servizio sanitario regionale - Possibilità, per far fronte al prevalente fabbisogno della struttura commissariale, provveda lo Stato - Omessa previsione - Carezza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale, violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, del principio dell'equilibrio del bilancio regionale e lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Illegittimità costituzionale in parte qua.



Sanità pubblica - Misure urgenti per il rilancio della sanità calabrese - Contributo di solidarietà - Condizioni per l'erogazione - Presentazione e approvazione, da parte del Commissario ad acta, del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro anche per il periodo 2022-2023 - Possibilità, in aggiunta, che la Regione approvi il nuovo piano di rientro - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione del principio dell'equilibrio del bilancio regionale e delle competenze regionali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Sanità pubblica - Misure urgenti per il rilancio della sanità calabrese - Modalità di nomina di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del Servizio sanitario regionale (SSR) - Affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture da parte del commissario ad acta - Possibilità di avvalersi dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria - Periodo temporale di vigenza delle disposizioni impugnate - Possibilità, da parte del Consiglio dei ministri, di aggiornare il mandato commissariale - Cessazione, dall'entrata in vigore del decreto legge impugnato, dei direttori generali degli enti del SSR, nonché di ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020 - Ricorso della Regione Calabria - Lamentata violazione del principio autonomistico, delle competenze regionali nelle materie della tutela della salute, del coordinamento della finanza pubblica e dell'organizzazione degli uffici, del principio di leale collaborazione, della funzione legislativa riservata al Consiglio regionale, carenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, artt. 1, 2, 3, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136. Pag. 57

N. 169. Sentenza 27 maggio - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Responsabilità dei magistrati per i danni cagionati nell'esercizio della funzione giurisdizionale - Abolizione del c.d. filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione dei principi di soggezione del giudice solo alla legge, nonché di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità della magistratura, sia ordinaria sia delle giurisdizioni speciali - Non fondatezza delle questioni.

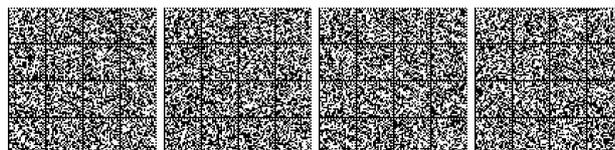
- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108. Pag. 77

N. 170. Sentenza 20 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Ulteriore deroga, al 31 dicembre 2020, alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di tutela del paesaggio e di leale collaborazione, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17, art. 1.
- Costituzione, artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 120; statuto speciale per la Sardegna, art. 3. Pag. 87



N. 171. Sentenza 6 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Definizione della capacità assunzionale della Regione - Determinazione cumulativa della spesa e ripartizione proporzionale delle risorse relative al personale della Giunta e del Consiglio - Criteri di ripartizione della spesa per il relativo personale - Possibile diverso riparto, sulla base di intese - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29, art. 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo. Pag. 94

N. 172. Sentenza 7 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Indennità spettanti ai giudici onorari di tribunale (GOT) - Previsione che ai GOT spetta un'indennità per le attività di udienza svolte nello stesso giorno nonché una ulteriore indennità equipollente ove il complessivo impegno lavorativo per tali attività superi le cinque ore - Ulteriore indennità per ogni altra attività svolta fuori dall'udienza loro delegata e attestata dal procuratore della Repubblica, come previsto per i vice pretori onorari - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 2008, n. 186, art. 3-bis, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, e 107, terzo comma. Pag. 101

N. 173. Sentenza 7 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari (nella specie: affidamento in prova al servizio sociale) - Cause ostative - Divieto di concessione, per la durata di tre anni, al condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, commi 1, 2, 3, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 111

N. 174. Sentenza 7 - 26 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Controllo dell'acquisizione e della detenzione delle armi - Modifiche, per mezzo di decreto legislativo, al TULPS - Obbligo per l'armaiolo di tenere un registro delle operazioni giornalieri, nel quale devono essere indicate le generalità delle persone con cui le operazioni stesse sono compiute - Modifica del trattamento sanzionatorio - Denunciata violazione dei criteri direttivi della legge delega - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, art. 3, comma 1, lettera *d*), nella parte in cui modifica l'art. 35, comma 8, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.
- Costituzione, art. 76. Pag. 117



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Province, Comuni e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riforma dell'assetto territoriale della Regione - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016 - Accertamento della volontà dei territori interessati - Previsione che ciascun Comune può esercitare l'iniziativa di distacco dalla Città metropolitana o Provincia nella quale è incluso sulla base dello schema di assetto territoriale, con deliberazione del rispettivo Consiglio comunale adottata all'unanimità - Prevista opzione per l'accorpamento alla circoscrizione territoriale di una Città metropolitana o di una Provincia limitrofa - Indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni dei Comuni che hanno esercitato tale iniziativa qualora i rispettivi Consigli comunali abbiano deliberato senza raggiungere l'unanimità e, in ogni caso, se ne faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune - Previsione che tutte le espressioni di volontà di distacco debbono manifestarsi entro termini perentori, decorrenti dalla pubblicazione, nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Sardegna (BURAS), dello schema di riforma dell'assetto territoriale.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali), art. 6.....

Pag. 123



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 160

Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione paesaggistica - Procedimento semplificato - Formazione del silenzio assenso nell'ipotesi di inerzia del soprintendente - Violazione della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Elenchi degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata - Possibili specificazioni e rettificazioni da parte dell'assessore regionale competente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio ed esorbitanza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5, artt. 8, commi 6, e 13.
- Costituzione, artt. 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 degli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 luglio 2019, depositato in cancelleria il 22 luglio 2019, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udita nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
udito l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17-19 luglio 2019, depositato il 22 luglio 2019 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera *n*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Con tale legge il legislatore regionale ha adeguato il proprio ordinamento alle disposizioni contenute nel d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

1.1.- L'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 prevede, al comma 4, che «[i]l procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento, adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente», e, al comma 6, che «[t]rascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni eccedono dalle competenze legislative primarie in materia di «tutela del paesaggio» attribuite alla Regione Siciliana dall'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale, in quanto si porrebbero in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale rappresentate dalla disciplina contenuta nel 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) e nel citato d.P.R. n. 31 del 2017. Questa disciplina, adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., fungerebbe da limite anche alla potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale, richiedendo «una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale», salva la facoltà delle stesse regioni di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze che concorrano con quella dell'ambiente.

I commi 4 e 6 dell'art. 8 contrasterebbero, in particolare, con l'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, che, richiamando espressamente gli artt. 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti: cod. beni culturali), non prevede alcuna ipotesi di silenzio assenso in luogo dell'autorizzazione paesaggistica, ma, al comma 9, prevede il silenzio assenso solo per il parere del soprintendente, e mantiene ferma la necessità che l'amministrazione procedente - che, ad avviso del ricorrente, «nella Regione Siciliana [...] è la Soprintendenza» - provveda formalmente al rilascio dell'autorizzazione.

Non essendo consentito al legislatore regionale adottare una disciplina difforme da quella contenuta nella «normativa nazionale di riferimento», le norme impugnate violerebbero, pertanto, gli evocati parametri costituzionali. Esse comporterebbero, infatti, una diminuzione del livello di tutela dei beni culturali e paesaggistici garantito a livello nazionale e una «significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di tutela dei beni culturali e paesaggistici e della titolarità delle Amministrazioni di tutela a ciò preposte».

1.2.- L'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 prevede che «l'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana può apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli Allegati A e B fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all'Allegato D».

La disposizione violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. per ragioni analoghe a quelle sopra esposte con riferimento all'impugnazione dell'art. 8, commi 4 e 6. Eccedendo, a sua volta, dalle competenze statutarie in materia di «tutela del paesaggio», anch'essa contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio nonché, in particolare, nell'art. 18 del d.P.R. n. 31 del 2017, disposizione, quest'ultima, che attribuisce solo al Ministro dei beni e delle attività culturali, secondo una procedura aggravata che prevede un'intesa con la conferenza unificata, la prerogativa di apportare con decreto «specificazioni e rettificazioni» agli Allegati «A» e «B» allo stesso d.P.R. n. 31 del 2017.

La norma regionale impugnata si porrebbe, dunque, in «netto ed insanabile contrasto con lo spirito e il dettato del Codice dei Beni Culturali e con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, allentando, sino a vanificarla, per alcune tipologie di opere, la tutela dei beni culturali e paesaggistic[i] costituzionalmente garantita dall'art. 9 della Costituzione».



Sussisterebbe, altresì, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., verificandosi anche in questa ipotesi una «significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di tutela dei beni culturali e paesaggistici e della titolarità delle Amministrazioni di tutela a ciò preposte, sanciti dal codice dei beni culturali», e un «abbassamento degli standard di tutela ambientale».

2.- La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), con la quale il legislatore regionale ha adeguato il proprio ordinamento alle disposizioni contenute nel d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

Le questioni sono state promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera *n*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.- L'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 prevede, al comma 4, che «[i]l procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento, adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente», e, al comma 6, che, «[t]rascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso».

Introducendo il silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica, queste disposizioni contrasterebbero con la disciplina dettata dal 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), e dal d.P.R. n. 31 del 2017, il cui art. 11, nel regolare il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi e opere di lieve entità, prevede, al comma 9, che il silenzio assenso si formi solo sul parere del soprintendente, ferma restando la necessità che l'amministrazione procedente rilasci l'autorizzazione con provvedimento espresso. Trattandosi di disciplina che esprime norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali, dettate dallo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il legislatore regionale avrebbe ecceduto dalla competenza primaria in materia di «tutela del paesaggio», attribuita alla Regione Siciliana dal citato art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale.

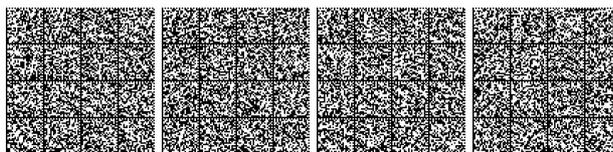
2.1.- Prima di esaminare il merito, va delimitato il *thema decidendum*.

Come visto, il ricorrente ha impugnato i commi 4 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019. Il comma 4 - che fissa in sessanta giorni dal ricevimento della domanda il «termine tassativo» entro il quale deve essere adottato il provvedimento conclusivo del procedimento - è tuttavia estraneo alle censure proposte nel ricorso, che si concentrano esclusivamente sul silenzio assenso previsto dal comma 6 dello stesso articolo per il caso di inerzia del soprintendente allo spirare del predetto termine. Né tra le due norme sussiste un collegamento tale per cui l'eventuale caducazione del comma 6 dovrebbe necessariamente investire il comma 4.

Di conseguenza, l'oggetto delle questioni relative all'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 va limitato al suo comma 6.

2.2.- Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale siciliano è fondata.

2.2.1.- A norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 204 del 2004 (d'ora in avanti: cod. beni culturali), un regolamento di delegificazione («da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata») doveva stabilire «procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni». La previsione è stata attuata dapprima con l'adozione del d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni).



Successivamente, l'art. 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, nella legge n. 29 luglio 2014, n. 106, ha previsto che, con un nuovo regolamento di delegificazione, venissero «dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio [...], al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni». Su questa base è stato adottato il citato d.P.R. n. 31 del 2017, il cui art. 19 ha abrogato il d.P.R. n. 139 del 2010.

Il profilo del procedimento autorizzatorio semplificato che viene qui in rilievo riguarda le conseguenze della mancata espressione da parte del soprintendente del parere vincolante nei termini fissati al comma 5 dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017 (venti giorni dal ricevimento della proposta di accoglimento trasmessa dall'amministrazione precedente, che si identifica nella regione o nell'ente da essa delegato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c, del medesimo regolamento). Per questo caso, il comma 9 dello stesso art. 11 prevede che trovi applicazione l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), inserito dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

In questo modo, l'assenso del soprintendente sulla proposta di accoglimento ricevuta dall'amministrazione precedente si forma per *silentium*, ma ciò non esonera quest'ultima dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa, come si desume, del resto, dall'ultima parte del citato comma 9 dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, secondo cui l'amministrazione precedente, una volta formatosi il silenzio assenso sul parere del soprintendente, «provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica». Ciò, in linea con il divieto stabilito all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude radicalmente l'applicazione del silenzio assenso nei rapporti verticali tra privati e pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dei cosiddetti «interessi sensibili», tra cui, per quanto qui rileva, quelli relativi agli atti e ai procedimenti riguardanti «il patrimonio culturale e paesaggistico».

2.2.2.- L'art. 13, comma 2, del d.P.R. n. 31 del 2017 prevede che, «[i]n ragione dell'attinenza delle disposizioni del presente decreto alla tutela del paesaggio, ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nonché della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale previste in esso e nel decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 [...], le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Sino al predetto adeguamento trovano applicazione le disposizioni regionali vigenti».

In dichiarata attuazione di questa disposizione è stata adottata la legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, che disciplina «gli interventi e le opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica» (art. 1, comma 1), e che, in effetti, all'art. 8, rubricato «Semplificazioni procedurali», lo definisce nel dettaglio. Senonché, il modello procedimentale in essa disegnato, per quanto all'apparenza non si discosti da quello dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, finisce per atteggiarsi in modo profondamente diverso da esso, una volta calato nello specifico sistema siciliano di gestione del vincolo paesaggistico.

Occorre ricordare che la Regione Siciliana gode di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio» e che, nel suo esercizio, essa ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia - attribuzioni trasferite alla Regione dall'art. 1 del d.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti) - sono esercitate dall'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° agosto 1977, n. 80, recante «Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione siciliana»), ora denominato Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, di cui sono organi periferici le «Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali» istituite su base provinciale (a loro volta passate alle dipendenze della Regione in base a quanto previsto dall'art. 3 del citato d.P.R. n. 637 del 1975). La stessa legislazione siciliana affida poi alle soprintendenze il rilascio o il diniego dell'autorizzazione paesaggistica (art. 46, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, recante «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005»).

In linea con questo assetto organizzativo, la legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 ha assegnato alla «Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali» competente per territorio (art. 8, comma 1) la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare «entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda» (art. 8, comma 4).

L'attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del suo parere, il quale resta assorbito nella decisione finale. Ne consegue che il silenzio assenso previsto dalla norma regionale impugnata assume, nel descritto sistema, una valenza del tutto diversa rispetto a quanto disciplinato all'art. 11,



comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017: non si tratta infatti, in questo caso, di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato a essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell'amministrazione precedente, ma di un silenzio assenso provvedimentale, destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta, secondo lo schema generale dell'art. 20 della stessa legge n. 241 del 1990.

2.2.3.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (*ex plurimis*, sentenze n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Per quanto riguarda segnatamente le regioni ad autonomia speciale dotate, in base al loro statuto, di competenze a loro volta esclusive nella materia, questa Corte ha affermato in molteplici occasioni che il legislatore statale «conserva il potere, “nella materia ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come ‘riforme economico-sociali’ si impongono al legislatore di queste ultime” (sentenza n. 238 del 2013)» (sentenza n. 172 del 2018, in relazione alla competenza primaria della Regione Siciliana in materia di tutela del paesaggio; nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 130 del 2020, in relazione alla medesima competenza della Regione Siciliana, e n. 118 del 2019, sull'analoga competenza primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

Per ciò che qui rileva, sono state espressamente qualificate da questa Corte come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le regioni a statuto speciale, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146 (sentenze n. 101 del 2021, n. 172 del 2018, n. 189 del 2016 e n. 238 del 2013; nello stesso senso, in relazione alle disposizioni in materia di pianificazione di cui agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera c, cod. beni culturali, sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013).

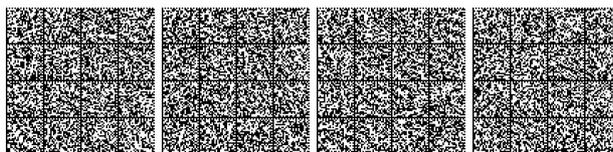
Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

Su questo presupposto è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione della Regione Sardegna che sottraeva all'autorizzazione paesaggistica interventi su aree vincolate «non rilevanti a fini urbanistici ed edilizi», per contrasto, tra l'altro, con il richiamato art. 146 «e con l'Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010», recante l'«elenco tassativo degli interventi di “lieve entità” assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 101 del 2021, in relazione al contrasto con l'art. 146 cod. beni culturali di una disposizione della Regione Sardegna che ammetteva per l'intero anno solare il posizionamento sugli arenili «delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo» in mancanza della positiva valutazione di compatibilità paesaggistica).

Allo stesso modo sono state ritenute costituzionalmente illegittime in quanto contrastanti con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dettata dall'art. 146 cod. beni culturali - comprensiva delle prescrizioni sul parere del soprintendente - alcune disposizioni legislative della stessa Regione Siciliana, impugnate in riferimento a parametri costituzionali e statutari identici a quelli evocati in questa sede (sentenza n. 172 del 2018).

2.2.4.- Il ricorrente lamenta il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l'art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017, il quale, richiamando espressamente gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente, tenendo ferma la necessità di un provvedimento espresso dell'amministrazione a conclusione del procedimento.

Per quanto la citata norma regolamentare non costituisca, per la sua posizione nella gerarchia delle fonti, strumento normativo idoneo a veicolare le grandi riforme economico-sociali (sentenza n. 207 del 2012, in relazione al precedente regolamento di cui al d.P.R. n. 139 del 2010), essa costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria. Ciò che viene in rilievo è, in particolare, l'esclusione del silenzio assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio ad opera dell'art. 146 cod. beni culturali, che prevede invece, al comma 10, appositi rimedi sostitutivi nel caso di inerzia dell'amministrazione precedente. Tale esclusione si pone in linea con il principio generale stabilito all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che vieta la formazione per silentium del provvedimento conclusivo nei procedimenti implicanti la tutela di “interessi sensibili”, come è testualmente confermato, d'altro canto, dal comma 9 dello stesso art. 146, là



dove, nel prevedere che con norme regolamentari siano stabilite procedure autorizzatorie semplificate per gli interventi di lieve entità, tiene «ferme [...] le esclusioni di cui [all'articolo] 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni».

Introducendo una regola contrastante con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della legislazione statale, la Regione Siciliana ha superato i limiti della propria competenza primaria in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale. Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019.

Le altre questioni restano assorbite.

3.- La seconda disposizione impugnata è l'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, rubricato «Specificazioni e rettificazioni». Con esso è attribuito all'«Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» il potere di «apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli Allegati A e B, fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all'Allegato D».

Gli allegati a cui si riferisce la norma (che costituiscono parte integrante della stessa legge regionale, come previsto dal suo art. 1, comma 2) riguardano, rispettivamente: l'elenco degli «[i]nterventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica» (allegato «A»); l'elenco degli «interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato» (allegato «B»); il modello di «[r]elazione paesaggistica semplificata», che deve accompagnare l'istanza di autorizzazione di cui all'allegato «C» (allegato «D»). Essi coincidono, nella loro articolazione e nei loro contenuti, con i corrispondenti allegati «A», «B» e «D» del d.P.R. n. 31 del 2017, che, all'art. 18, attribuisce al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (ora Ministro della cultura) il potere, da esercitare «previa intesa con la conferenza unificata», di specificarli e rettificarli, nonché di prevedere variazioni alla documentazione richiesta.

Secondo il ricorrente, anche l'attribuzione all'Assessore regionale del potere assegnato dalla legge statale al Ministro eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione in materia di «tutela del paesaggio» e violerebbe gli stessi parametri evocati nel censurare l'art. 8, comma 6.

3.1.- Le questioni non sono fondate.

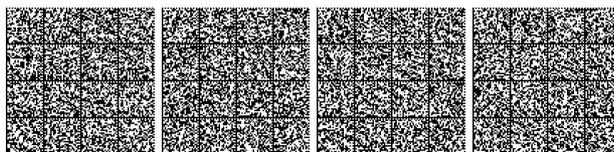
Con la disposizione impugnata la Regione Siciliana, nel legittimo esercizio della sua potestà legislativa in materia di «tutela del paesaggio», si è limitata a indicare l'organo chiamato a esprimere il previsto potere di specificazione e rettifica. E ciò ha fatto in conformità con il proprio assetto organizzativo nella stessa materia, secondo cui - come già ricordato (al punto 2.2.2.) - le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni culturali ed ambientali sono esercitate dall'Assessore regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (art. 3 della legge reg. Siciliana n. 80 del 1977), ora Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Se, invero, i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla citata normativa statale, che presenta per tali aspetti natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, lo stesso non si può dire per quanto attiene all'individuazione dell'organo competente a esercitare l'indicato potere, la quale rientra, in assenza di limiti specifici, nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale. Così come non è mai stato in discussione che competente al rilascio dei provvedimenti autorizzativi è il soprintendente, quale organo periferico regionale, si deve ritenere che, alla stessa maniera e nell'esercizio delle stesse attribuzioni normative, legittimamente la Regione abbia affidato all'Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana l'attività, riservata dalla legislazione statale al Ministro della cultura, consistente nell'apportare specificazioni e rettificazioni agli allegati della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, sulla base di «esigenze tecniche ed applicative» - la cui esistenza potrà essere comunque vagliata nella competente sede giurisdizionale - che l'Assessore stesso è chiamato a riscontrare nel puntuale rispetto dei vincoli sostanziali della stessa normativa statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata);



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, con il ricorso indicato 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*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210160

N. 161

Sentenza 9 giugno - 22 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lombardia - Promozione, da parte della Regione, di protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo per potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più alto rischio di violenza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e dell'ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15, art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere g) e h).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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 dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-9 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.



udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia;
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 77 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce quanto segue: «La Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco».

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale sarebbe incorso nella violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e dell'ordine pubblico e sicurezza.

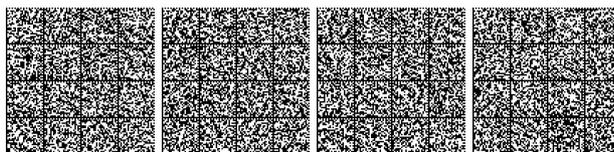
Lo strumento del «protocollo d'intesa», pur avendo natura convenzionale, non è compatibile - afferma il ricorrente - con «i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia che l'ordinamento rimette alla competenza esclusiva statale», ai sensi di quanto prevede la legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza). L'art. 6, primo comma, lettera *e*), di tale legge affida al dipartimento della pubblica sicurezza il compito di «pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative della dislocazione delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici». Inoltre l'art. 13 della stessa legge prevede (al comma quinto) che il Prefetto «dispone della forza pubblica», mentre il successivo art. 14 (al comma secondo) attribuisce al Questore «la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica». Di conseguenza, a parere del ricorrente, un eventuale potenziamento delle risorse e dei presidi territoriali non potrebbe formare oggetto di intese da raggiungersi tra Regione e Prefettura. L'eventuale incremento del personale sarebbe, infatti, rimesso a un provvedimento del Questore, mentre l'istituzione dei posti di polizia - ai sensi di quanto prevedono sia gli artt. 2 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208 (Regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 6 della legge 31 marzo 2000, n. 78), sia i decreti del Ministro dell'interno in data 16 marzo 1989 e 18 aprile 1989 - richiederebbe, comunque, un provvedimento del Capo della polizia - direttore generale della Pubblica sicurezza.

Osserva ancora il ricorrente che i presidi di polizia presso gli ospedali risulterebbero «operanti solo presso le strutture sanitarie situate in alcune realtà territoriali» e costituirebbero «unità distaccate» poste alle «dipendenze delle Questure o dei Commissariati sezionali di pubblica sicurezza». Di conseguenza, tali presidi sarebbero chiamati a svolgere gli «ordinari compiti istituzionalmente attribuiti alle citate articolazioni periferiche del Dipartimento di Pubblica sicurezza», in conformità all'art. 2 del d.P.R. n. 208 del 2001, e non potrebbero pertanto svolgere le funzioni di tutela dell'integrità psico-fisica degli operatori sanitari e socio-sanitari presenti nei pronto soccorso e nelle strutture assimilate, secondo la finalità perseguita dalla norma regionale impugnata.

Quest'ultima inoltre - pur se «con formulazione generica e poco chiara» - introdurrebbe a carico delle forze di polizia «compiti o funzioni ulteriori» rispetto a quelle previste dalla legislazione dello Stato. Ciò, laddove la norma prevede che, in base ai protocolli d'intesa, la presenza e la collaborazione delle forze di polizia venga potenziata «nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza» e che venga assicurato «un rapido intervento in loco».

Il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., secondo la quale le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, dovendo piuttosto trovare il proprio fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, ovvero in accordi tra gli enti interessati. Vengono in proposito citate le sentenze di questa Corte n. 322 del 2006 e n. 429 del 2004.

L'attribuzione alla Regione del compito di promuovere e potenziare «la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco», pertanto, inciderebbe «unilateralmente sull'organizzazione e sull'impiego delle Forze dell'ordine e di pubblica



sicurezza, senza trovare alcun fondamento o presupposto in leggi statali». Peraltro, una conferma della violazione degli indicati ambiti di competenza statale esclusiva emergerebbe anche, secondo il ricorrente, dalla formulazione dell'art. 1 della legge regionale in esame, il cui testo - pur richiamando il «rispetto della normativa statale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro», laddove viene indicata la finalità della legge regionale di «prevenire e contrastare ogni forma di violenza ai danni di operatori dei settori sanitario e sociosanitario» - omette qualsiasi cenno al rispetto della normativa statale nelle materie dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» e dell'«ordine pubblico e sicurezza».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In punto di fatto, la resistente riferisce che l'allarme sociale per le frequenti aggressioni al personale sanitario delle strutture lombarde è notevolmente aumentato negli ultimi tempi. Solo nei primi sei mesi del 2019 «si sono verificate 4887 aggressioni a personale sanitario e non» presso gli ospedali, pubblici e privati accreditati, ubicati nel territorio regionale. Gli ambiti più esposti sarebbero il pronto soccorso e i reparti di psichiatria. La stessa Questura di Milano, al riguardo, avrebbe condotto «un importante studio, frutto di un approfondito esame delle casistiche emergenti». La legge regionale impugnata è quindi intervenuta proprio con l'intento di aumentare la sicurezza dei reparti ospedalieri, prevedendo una serie di misure tra le quali anche quella oggetto della norma contestata dal Governo.

Secondo la resistente, quest'ultima si limiterebbe a porre le basi per la collaborazione tra le strutture sanitarie e gli Uffici territoriali del Governo, senza porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato alcun compito o attribuzione ulteriore rispetto a quelli individuati dalla legge statale. Il legislatore regionale si sarebbe, anzi, avvalso della possibilità, auspicata dalla giurisprudenza costituzionale, di instaurare forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali, al fine di migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio.

Il coinvolgimento delle Prefetture e delle Questure auspicato dalla norma regionale avverrebbe, pertanto, solo in via consensuale, condizionatamente alla stipula di appositi protocolli d'intesa, rimanendo ben fermo che solo tali organi statali «potranno decidere se e quali forze di polizia impiegare per il contrasto alle forme di violenza a danno degli operatori sanitari, e relative condizioni e modalità». Tanto, peraltro, risulterebbe in coerenza con le previsioni dalla legge statale, e in particolare con l'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), a norma del quale la Prefettura garantisce la leale collaborazione degli uffici periferici dello Stato con gli enti locali, nonché con gli artt. 3 e 5 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, che - rispettivamente - consentono alle Regioni di concludere specifici accordi con lo Stato per la promozione della sicurezza integrata e prevedono i patti per l'attuazione della sicurezza urbana. Anche lo stesso art. 6, primo comma, lettera e), della legge n. 121 del 1981, invocato nel ricorso, sarebbe coerente con la norma regionale impugnata.

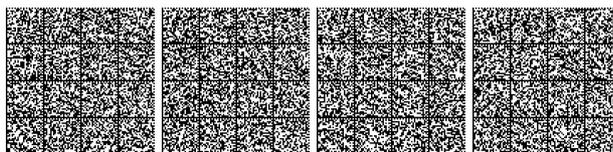
La Regione resistente richiama la giurisprudenza di questa Corte che, pur escludendo che le Regioni possano disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento con organi statali, ha comunque ammesso la possibilità di realizzare simili forme di raccordo nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» (sono citate le sentenze n. 9 del 2016 e n. 88 del 2020), specialmente alla luce delle novità introdotte con il d.l. n. 14 del 2017, come convertito (sentenza n. 177 del 2020). In tale quadro, le Regioni ben potrebbero svolgere, comunque nell'ambito delle proprie competenze, attività di stimolo e di impulso presso i competenti organi statali, al fine del perseguimento della tutela della sicurezza (è richiamata la sentenza n. 167 del 2010, in quanto citata dalla sentenza n. 285 del 2019).

La resistente, inoltre, riferisce che lo stesso Ministero dell'interno aveva «contraddittoriamente» suggerito di integrare la formulazione dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 15 del 2020, inserendovi una previsione secondo la quale la relazione annuale sugli esiti dell'applicazione della legge regionale dovesse essere inviata anche al Prefetto «ai fini di un eventuale approfondimento in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica». La circostanza starebbe «a riprova di quanto sia importante la collaborazione fra istituzioni nel migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini».

Infine, la Regione precisa che l'art. 1 della legge regionale *de qua*, laddove non richiama l'obbligo di osservare la normativa statale in materia di ordine pubblico e ordinamento dello Stato, non potrebbe essere interpretato nel senso di poter disattendere quella normativa. A sostegno di quanto sostenuto, la resistente richiama alcuni precedenti di questa Corte (sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010).

3.- Con successiva memoria, la Regione Lombardia ha insistito per il rigetto della questione, richiamando, ad ulteriore sostegno, le considerazioni da ultimo espresse nella sentenza n. 236 del 2020 di questa Corte, in materia di protocolli di legalità promossi dalla normativa regionale.

In proposito, la Regione osserva che se possono considerarsi legittime - come stabilito dal precedente richiamato - normative regionali che promuovono protocolli di legalità ovvero azioni integrate di professionisti e polizia locale per prevenire fenomeni di radicalizzazione, «non si comprende perché sarebbe illegittimo promuovere protocolli d'intesa



con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la sicurezza nelle strutture sanitarie». Nel caso di specie, aggiunge la resistente, la norma regionale impugnata «mira a creare e ribadire le precondizioni affinché si realizzi un'azione di sicurezza integrata anche presso le strutture sanitarie».

4.- Alle difese della Regione ha successivamente replicato una memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, con la quale sono state ribadite - nella sostanza - le censure già sollevate con il ricorso.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 77 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere g) e h), della Costituzione.

La disposizione impugnata - nello stabilire che «[l]a Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco» - realizzerebbe, secondo il ricorrente, un'indebita ingerenza in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e l'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.). Essa sarebbe incompatibile con «i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia», oggetto di specifica disciplina a opera della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), mentre non potrebbe costituire oggetto di intese tra Regione e Prefettura neanche l'eventuale potenziamento delle risorse e dei presidi territoriali. La tutela dell'integrità psico-fisica degli operatori del settore sanitario e socio-sanitario, che svolgono la propria attività nei pronto soccorso e nelle strutture assimilate, del resto, non rientrerebbe tra i compiti istituzionali ordinariamente attribuiti alle strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208 (Regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 6 della L. 31 marzo 2000, n. 78).

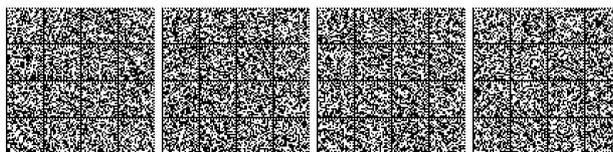
In definitiva, secondo il ricorrente, l'art. 4 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2020 introdurrebbe in modo unilaterale, e «con formulazione generica e poco chiara», nuovi e ulteriori «compiti o funzioni [...] alle Forze di polizia che la Costituzione attribuisce esclusivamente allo Stato», con riferimento sia alla funzione di organizzazione e di gestione del personale, sia a quella di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

2.- La questione - che coinvolge inscindibilmente i due parametri di competenza sollevati, attinenti entrambi alla disciplina delle forze di polizia dello Stato, dal lato organizzativo e dal lato funzionale (sentenza n. 170 del 2019) - non è fondata.

2.1.- La disposizione impugnata, pur nella sua formulazione letterale non del tutto perspicua, si riferisce alla presenza delle forze di polizia dello Stato presso i luoghi considerati maggiormente sensibili per la sicurezza degli operatori sanitari e socio-sanitari, ed è volta a rafforzare la collaborazione tra la Regione e le medesime Forze di polizia, al fine di salvaguardare la sicurezza del personale sanitario e socio-sanitario, presso le strutture ove tale personale opera, in un contesto di particolare allarme sociale, come testimoniato da frequenti fatti di cronaca. Essa prefigura attività e forme di impiego del personale della Polizia di Stato sul territorio, al fine di potenziarle, sulla base di necessari e prodromici accordi tra la Regione e gli Uffici territoriali del Governo.

2.2.- Forme di accordo o di intesa tra Stato, Regioni ed enti locali nella materia della sicurezza sono ben presenti nel panorama normativo nazionale. Basti pensare alla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), che prevede la collaborazione tra le forze di polizia locale e quelle della Polizia di Stato «previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità» (art. 3); o al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203, che, all'art. 12, ha demandato al Ministro dell'interno la emanazione di direttive per la realizzazione, a livello provinciale, di «piani coordinati di controllo del territorio», da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, con l'espressa previsione che ad essi possano partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale.

A seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni di polizia amministrativa, stabilito dall'art. 161 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), l'art. 7 del d.P.C.m. 12 settembre 2000 (Indivi-



duazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa) ha introdotto apposite forme di collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali per il «perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini», e per il «potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale», prevedendo specifici accordi per lo «svolgimento in forma coordinata» delle attività di rispettiva competenza, ed onerando il Ministro dell'interno di promuovere «protocolli d'intesa» volti a «conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano».

Analogamente, l'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», consente al Ministro dell'interno di «stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali», al fine di realizzare «programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini». Previsione, codesta, che ha trovato una specificazione normativa nell'art. 6-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, in legge 15 ottobre 2013, n. 119, recante nella rubrica «Accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo», il quale ha previsto il raggiungimento di detti accordi tra Ministro, Regioni ed enti locali con riguardo alle «aree interessate da insediamenti produttivi o da infrastrutture logistiche ovvero da progetti di riqualificazione e riconversione di siti industriali o commerciali dismessi o da progetti di valorizzazione dei beni di proprietà pubblica o da altre iniziative di sviluppo territoriale» (comma 1).

Con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48, il legislatore nazionale ha, poi, introdotto una disciplina organica della cosiddetta sicurezza integrata, da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali», nonché da altri soggetti istituzionali, «al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2). L'art. 2 del citato decreto-legge ha affidato ad apposite linee generali, da adottare con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (su proposta del Ministro dell'interno), il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale», nei settori di intervento ivi indicati, tenendo conto della «necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate».

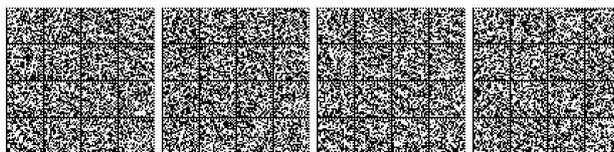
Il d.l. n. 14 del 2017 ha così contribuito a dare attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., prevedendo che, in attuazione delle summenzionate linee generali, Stato, Regioni e Province autonome possano concludere «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale» (art. 3, comma 1). Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, «ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa» (art. 3, comma 2).

In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato, in modo ampio e trasversale, le «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva dello Stato.

Il quadro normativo statale si arricchisce ulteriormente, con specifico riguardo alla materia di cui oggi si tratta, con la legge 14 agosto 2020, n. 113 (Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni), che detta disposizioni per la sicurezza di coloro che esercitano le professioni sanitarie e socio sanitarie, stabilendo, tra l'altro, all'art. 7, al fine di prevenire episodi di aggressione o di violenza, che le strutture presso le quali opera il personale di cui si tratta adottino, nei propri piani per la sicurezza, misure volte a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia, per garantire il loro tempestivo intervento.

2.3.- È alla luce di tale rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza che la giurisprudenza costituzionale ha esaminato il tema della portata dell'intervento consentito all'autonomia regionale nella materia *de qua*.

Questa Corte ha chiarito che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale» (sentenza n. 88 del 2020; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2013, n. 167 e n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 del 2006). Tale preclusione opera anche con



riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 170 del 2019, n. 183 del 2018 e n. 9 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 30 del 2006, n. 429 e n. 134 del 2004).

E proprio sulla base delle indicazioni e del perimetro degli interventi delle autonomie locali disegnato dalla illustrata cornice normativa statale, la sentenza n. 285 del 2019 ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dallo Stato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., della normativa di cui alla legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura e della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), che attribuiva alla Regione il compito di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi, realizzati anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa, di assistenza di tipo materiale e psicologico, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, con particolare riferimento ai delitti contro il patrimonio mediante frode. In quella occasione, la Corte ha affermato che la semplice previsione della possibilità di una intesa con le forze di polizia non comporta alcuna interferenza con la competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, una volta esclusa la pretesa di un coinvolgimento necessario delle stesse. In proposito è stato richiamato il precedente della Corte in materia di bullismo e cyber-bullismo (sentenza n. 116 del 2019), in cui la non fondatezza della questione allora sollevata era stata motivata, tra l'altro, con riferimento alla natura meramente facoltativa della partecipazione dei rappresentanti statali all'apposito tavolo di coordinamento, partecipazione comunque subordinata alla previa intesa con gli enti di appartenenza.

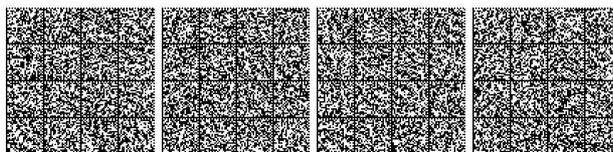
Con la stessa sentenza n. 285 del 2019, è stata dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale di altra disposizione della medesima legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, che prevede che la Regione, al fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, promuove, previa intesa con gli enti locali interessati, il potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose. Al riguardo, questa Corte, dopo aver sottolineato che l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., ha ritenuto facoltizzata la Regione a promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno.

Nella medesima direzione la sentenza n. 177 del 2020 ha giudicato conforme a Costituzione una norma della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), che dispone che nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate secondo le procedure di legge. Anche in tale occasione questa Corte ha chiarito che la Regione ha inteso limitarsi all'affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario, e che le disposizioni che prevedono la promozione di accordi tra Regione ed autorità statali hanno valore programmatico.

Non si discosta da tali precedenti la sentenza n. 236 del 2020, nella quale la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), è fondata piuttosto sulla sostanziale rivendicazione, operata da quella legge, di una specifica competenza regionale all'attività istituzionale di prevenzione generale dei reati e controllo del territorio, che costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, riconducibile a materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.; nonché sulla pretesa della Regione di disciplinare forme di coordinamento fra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, in una materia in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile solo nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

2.4.- Nel caso all'attuale esame, la disposizione impugnata non disciplina, in modo unilaterale, le forme di collaborazione e di coordinamento con le forze di polizia dello Stato - che pure mira a instaurare - ma, al contrario, le inquadra entro una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza.

2.5.- Come anche di recente ribadito da questa Corte, del resto, la Regione ben può «sollecitare lo Stato», «affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio», e ciò a maggior ragione «[n]ell'ambito della rinnovata strategia istituzionale volta a garantire la sicurezza integrata» (sentenza n. 285 del 2019, punto 9.3. del Considerato in diritto), quale definita e disciplinata dal decreto-legge n. 14 del 2007.



In particolare, va ricordato che i protocolli d'intesa previsti dalla disposizione regionale impugnata si collocano nel quadro generale degli specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata - che lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere, a norma del richiamato art. 3 del d.l. n. 14 del 2017, in attuazione delle linee generali fissate, ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto-legge, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata - nella misura in cui consentono, proprio secondo le indicazioni provenienti dalla fonte statale, di individuare «specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione» (art. 7, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017), anche mediante, eventualmente, l'impiego di «software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia» (art. 7, comma 1-bis, del d.l. n. 14 del 2017), ossia di strumenti in grado di garantire, come precisa la norma regionale, un rapido intervento in loco delle forze di polizia.

Conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, anche nella presente fattispecie può dunque affermarsi che i previsti protocolli d'intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali di Governo «trovano fondamento nella legge statale» (sentenza n. 104 del 2010, punto 5 del Considerato in diritto; analogamente, anche sentenza n. 454 del 2007, punto 2.2. del Considerato in diritto).

2.6.- Del resto, l'adesione a detti protocolli aventi ad oggetto la presenza e la collaborazione delle forze di polizia si pone per l'amministrazione dello Stato come mera facoltà, e non certo come obbligo. Fintanto che quei protocolli non saranno sottoscritti, nessun comportamento o prestazione sono imposti alle Prefetture e alle Questure, rimanendo esse libere di addivenire alla conclusione degli accordi con la Regione, nell'esercizio delle proprie prerogative di organizzazione e di dislocazione sul territorio delle forze di polizia, in conformità alle previsioni della legge n. 121 del 1981 e del regolamento di cui al d.P.R. n. 208 del 2001.

2.7.- Né alcun argomento in contrario può desumersi dalla formulazione dell'art. 1 della legge regionale in esame, il quale - come pure evidenziato dal ricorrente - assicura il «rispetto della normativa statale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro» (laddove indica la finalità della legge regionale di «prevenire e contrastare ogni forma di violenza ai danni di operatori dei settori sanitario e sociosanitario»), ma omette di richiamare espressamente la normativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e di ordine pubblico e sicurezza. Non è infatti possibile desumere, da tale mancato richiamo, la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato in tali ambiti, soprattutto in una fattispecie come quella in esame, in relazione alla quale la Regione non dispone di alcuna competenza legislativa (sentenza n. 278 del 2012, punto 5 del Considerato in diritto).

3.- Deve pertanto concludersi che l'art. 4 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2020 non invade indebitamente le prerogative dello Stato in ordine alla disciplina delle forze di polizia, né dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e del personale, né sotto il profilo funzionale della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Le forme facoltative di collaborazione con la Regione discendono direttamente dalle previsioni generali della legge statale sulla sicurezza integrata, prima richiamate, e si mantengono nell'ambito delle «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento» (sentenza n. 285 del 2019, punto 2.5. del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e h), della Costituzione, 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*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

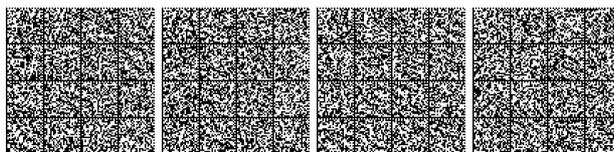
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210161



N. 162

Sentenza 10 giugno - 22 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale della Polizia di Stato - Allievi e agenti in prova - Ricontrate mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione - Espulsione dal corso - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e del giusto procedimento - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 6-ter, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia nel procedimento vertente tra G. C. e il Ministero dell'interno e altri con ordinanza del 2 marzo 2020, iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 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 Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, nella parte in cui, per gli allievi agenti e gli agenti in prova, prevede l'espulsione dal corso a seguito del mero riscontro di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione.

Il giudice *a quo* premette di essere stato investito del ricorso per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento di espulsione dal corso di formazione per agenti della Polizia di Stato di un allievo agente che si sarebbe reso responsabile di una «mancanza punibile con sanzione disciplinare più grave della deplorazione» e, in particolare, della violazione di cui all'art. 6, comma quarto (*recte*: comma terzo), numero 8), del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), che punisce con la sospensione (sanzione più grave della deplorazione) l'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza che abbia fatto «uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope risultante da referto medico legale».



Evidenzia il rimettente che, ai sensi dell'art. 55 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), la domanda cautelare è stata respinta a causa dell'insufficiente specificazione dei profili di periculum in mora e di concreta utilità del provvedimento interinale richiesto. Contestualmente, il TAR ha sollevato le citate questioni di legittimità costituzionale.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost. per la rigida automaticità del meccanismo espulsivo vigente per gli allievi e per gli agenti in prova (ragionevolezza intrinseca) e per la radicale diversità di regime rispetto agli agenti in servizio effettivo (disparità di trattamento).

Ciò in quanto, sotto il primo profilo, comminerebbe una sanzione rigida e predeterminata a fronte di una notevole varietà di comportamenti, senza consentire all'Amministrazione alcuna considerazione dei caratteri specifici dell'infrazione, della gravità del fatto e della colpevolezza dell'autore, né un procedimento di accertamento in contraddittorio della responsabilità.

La violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe anche sotto il profilo della disparità di trattamento tra allievi e agenti in prova, da un lato, e gli agenti in servizio effettivo, dall'altro. A tale riguardo, vengono invocati quali *tertium comparationis* gli artt. 1, 6 e 7, nonché 12 e seguenti del d.P.R. n. 737 del 1981, che consentono una valutazione discrezionale dell'infrazione e l'opportuna gradazione dell'effetto giuridico della sanzione. L'art. 1, comma secondo, del d.P.R. n. 737 del 1981, in particolare, dispone che le sanzioni disciplinari «devono essere graduate, nella misura, in relazione alla gravità delle infrazioni ed alle conseguenze che le stesse hanno prodotto per la Amministrazione o per il servizio». Inoltre, la sanzione della sospensione per gli agenti in servizio effettivo (art. 6, comma primo, del d.P.R. n. 737 del 1981), che consiste nell'allontanamento dal servizio «per un periodo da uno a sei mesi», consentirebbe elasticità nella commisurazione della risposta punitiva all'interno della cornice edittale. Tali disposizioni non sarebbero, però, applicabili all'allievo e all'agente in prova, per i quali l'espulsione conseguirebbe sempre alla commissione di «mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione».

1.2.- La disposizione censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 97 Cost. e, in particolare, con il principio del «giusto procedimento», quale canone fondamentale dell'azione amministrativa direttamente desumibile dai principi di legalità, buon andamento e imparzialità. Nel caso di specie, a parere del rimettente, difetterebbero sia una idonea «distanza» tra ipotesi astratta e provvedimento - essendo quest'ultimo a «rime obbligate» sulla base del sommario riscontro di determinate condotte - sia un adeguato spazio valutativo dei fatti e degli interessi, non essendo prevista alcuna disciplina dell'*iter* procedimentale da seguire.

1.3.- Il Tribunale rimettente deduce, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., atteso che, con riguardo alla sanzione disciplinare - la cui irrogazione postula l'accertamento di responsabilità - il giusto procedimento dovrebbe assicurare il diritto di difesa dell'interessato.

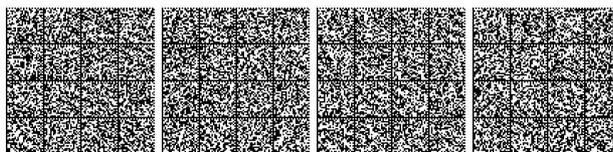
1.4.- In punto di rilevanza, il rimettente ritiene che il giudizio *a quo* non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 3, del d.P.R. n. 335 del 1982, che troverebbe diretta applicazione in quanto, riferendosi alle «mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione», ricomprenderebbe il comportamento tenuto dall'allievo agente punibile con la sanzione della sospensione.

Il TAR evidenzia, poi, che la domanda cautelare è stata respinta per non essere stati adeguatamente circostanziati il periculum in mora e l'interesse ad agire in sede cautelare, in un contesto in cui appariva altamente verosimile l'inattuabilità pratica della misura richiesta, cioè l'ammissione con riserva agli esami. Sostiene, tuttavia, il rimettente che gli effetti del provvedimento di espulsione non sarebbero comunque irreversibili, in quanto alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata conseguirebbe una pronuncia di annullamento del provvedimento di espulsione, a seguito della quale il ricorrente ben potrebbe essere riammesso in sovrannumero ad un corso successivo, previo eventuale riesercizio del potere sanzionatorio in senso conforme a Costituzione.

1.6.- Il giudice *a quo* rappresenta, infine, di aver tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, esegesi tuttavia preclusa dal «rigido dettato» dell'art. 6-ter, comma 3, del d.P.R. n. 335 del 1982.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata.

2.1.- Dopo aver ripercorso il contenuto dell'ordinanza di rimessione, la difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso sul rilievo che, con ordinanza del 26 febbraio 2020, n. 36, il TAR rimettente ha respinto l'istanza cautelare «ed il relativo provvedimento è divenuto definitivo». Aggiunge che la situazione del ricorrente apparirebbe ormai cristallizzata e anche una sentenza favorevole non sarebbe idonea a reintegrare l'allievo agente nella stessa posizione ricoperta al momento dell'espulsione nell'ambito del corso di formazione che stava frequentando. Il tempo trascorso



dall'espulsione all'eventuale riammissione non potrebbe, difatti, che incidere in senso negativo per il ricorrente, atteso che l'interruzione della frequenza del corso per un periodo superiore all'annualità elidirebbe il requisito della necessaria continuità formativa, elemento indispensabile per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato, nell'ambito della quale vigono rigide regole a presidio della regolare formazione degli aspiranti.

2.2.- La difesa dello Stato sostiene, altresì, che il TAR avrebbe ommesso di verificare la possibilità di pervenire a una soluzione conforme a Costituzione, essendosi limitato ad affermare che la norma censurata costituisce il «presupposto giuridico» indefettibile per la sanzione espulsiva, senza tener conto che il ricorrente è stato espulso dal corso in quanto destinatario della sanzione della sospensione dal servizio, ai sensi dell'art. 6, comma terzo, numero 8), del d.P.R. n. 737 del 1981, alla luce del combinato disposto di tale ultima disposizione con quella censurata, e senza considerare che anche agli allievi e agli agenti in prova sarebbero applicabili le norme del d.P.R. n. 737 del 1981 che disciplinano le sanzioni e il procedimento per irrogarle.

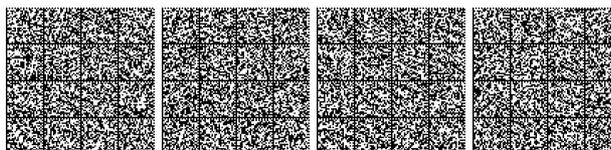
2.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le questioni sollevate sarebbero altresì inammissibili per irrilevanza, atteso che, secondo quanto prospettato nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* potrebbe addivenire a una sentenza favorevole al ricorrente in ragione della mancata integrazione della condotta prevista dall'art. 6, comma terzo, del d.P.R. n. 737 del 1981.

2.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni in ragione dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento. Le disposizioni in tema di procedimento disciplinare (artt. 12 e seguenti del d.P.R. n. 737 del 1981) sarebbero, difatti, applicabili, nei limiti della compatibilità, anche agli allievi e agli agenti in prova, in virtù dell'espressa previsione contenuta nell'art. 33, ultimo comma, del decreto del Ministro dell'interno del 9 marzo 1983 (Regolamento degli Istituti di Istruzione) - non oggetto di impugnativa nel giudizio *a quo* e nemmeno menzionato nell'ordinanza di rimessione - non rilevandosi alcun elemento, anche solo di natura analogica, che osti al riconoscimento delle garanzie minime di difesa all'allievo e all'agente in prova incolpato di una delle violazioni disciplinari sopra menzionate.

2.5.- Nel merito, sostiene la difesa dello Stato, non sussisterebbe il denunciato vizio di ragionevolezza intrinseca, sollecitandosi il sindacato di questa Corte su scelte riservate in via esclusiva alla discrezionalità del legislatore. Seppure la verifica di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione, ricollegata dall'art. 6-ter, comma 3, del d.P.R. n. 335 del 1982 alla fattispecie disciplinare dell'«uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope» (art. 6, comma terzo, numero 8, del d.P.R. n. 737 del 1981), fosse da intendersi circoscritta agli effetti immediati e diretti del provvedimento di espulsione, nella valutazione della sussistenza del vizio di ragionevolezza intrinseca «per sproporzione» di un trattamento sanzionatorio per sua natura non graduabile, come appunto l'espulsione, non sarebbe sufficiente limitarsi a rilevare che gli artt. 6 e 7 del d.P.R. n. 737 del 1981 «delineano una grande varietà di comportamenti, in astratto certo accomunati da una particolare gravità e riprovevolezza, ma che possono in concreto non esprimere un uniforme grado di offensività al prestigio della funzione e al suo regolare svolgimento e non ritenersi quindi meritevoli della massima sanzione».

L'affermazione del giudice rimettente circa l'impossibilità di presumere in maniera assoluta l'indegnità alla funzione di chi commetta mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione, anche quando l'infrazione presenti in concreto una minima gravità e una trascurabile offensività ai valori e all'importanza del ruolo, sarebbe connotata da un così alto tasso di opinabilità da rivelarsi inidonea a fondare un giudizio di manifesta irragionevolezza della disposizione censurata, considerato che l'uso di sostanze stupefacenti costituisce di per sé circostanza ostativa alla partecipazione ai concorsi per l'arruolamento del personale della Polizia di Stato, per difetto dei requisiti di idoneità psico-fisica al servizio.

Con riferimento, poi, ai ripetuti richiami contenuti nell'ordinanza di rimessione alla giurisprudenza costituzionale in materia di «automatismi sanzionatori», l'Avvocatura dello Stato rileva come, nel caso di specie, sussistano specificità proprie della materia disciplinare, rispetto a quella penale in senso proprio, tali per cui non sarebbe attuabile una meccanica e indiscriminata applicazione alla prima di principi e schemi concettuali elaborati solo con riferimento alla seconda. Benché le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo - e proprio per tale ragione attraggano a sé alcune delle garanzie che la Costituzione e il diritto sovranazionale riservano alla pena - esse conserverebbero, tuttavia, una propria specificità anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, potendo legittimamente rispondere, quanto meno nei casi concernenti pubblici funzionari cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello Stato di diritto, anche alla finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostrate non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, nella parte in cui, per gli allievi e gli agenti in prova, prevede l'espulsione dal corso al mero riscontro di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione, senza consentire una valutazione in concreto della gravità dell'infrazione e una conseguente graduazione della sanzione, né un procedimento di accertamento in contraddittorio della responsabilità.

Il giudice *a quo* è stato investito del ricorso per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento di espulsione dal corso di formazione per agenti della Polizia di Stato di un allievo agente che si sarebbe reso responsabile di una «mancanza punibile con sanzione disciplinare più grave della deplorazione» e, in particolare, della violazione di cui all'art. 6, comma quarto (*recte*: comma terzo), numero 8), del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), che punisce con la sospensione (sanzione più grave della deplorazione) l'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza che abbia fatto «uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope risultante da referto medico legale».

La domanda cautelare, proposta ai sensi dell'art. 55 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), è stata respinta. Contestualmente, il TAR ha sollevato le citate questioni di legittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso sul rilievo, tra l'altro, che, con ordinanza del 26 febbraio 2020, n. 36, il TAR ha definitivamente respinto l'istanza cautelare avanzata.

2.- L'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato è fondata.

Per come riferito dallo stesso rimettente, infatti, l'istanza cautelare avanzata nel giudizio *a quo* è stata rigettata a causa dell'insufficiente specificazione dei profili di *periculum in mora* e di concreta utilità del provvedimento interinale domandato, apparendo al TAR verosimile l'inattuabilità pratica della misura richiesta, cioè l'ammissione con riserva agli esami.

L'incidente di costituzionalità della norma censurata, dunque, non viene proposto per decidere l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, bensì dopo il suo rigetto, al fine di dare soluzione al giudizio «sotto il profilo del merito», ma prima che si radichi la potestà decisoria a esso afferente.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «perché non si verifichi l'esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio *a quo* (ordinanze n. 150 del 2012 e n. 307 del 2011) è necessario che il provvedimento sia "interinale" (ordinanza n. 128 del 2010), ovvero "ad tempus" (ordinanza n. 211 del 2011), o ancora "provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale" (ordinanza n. 236 del 2010). Calando tali principi nel giudizio amministrativo, come strutturato prima della riforma introdotta dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), si è poi affermato che "se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare - esauritosi con la relativa pronuncia -, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio" (sentenza n. 451 del 1993)» (sentenza n. 200 del 2014).

Tali considerazioni continuano a valere, anche nel processo amministrativo quale strutturato dopo la riforma, per l'ipotesi di rigetto della domanda cautelare, atteso che, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del d.lgs. n. 104 del 2010, solo la concessione della misura cautelare comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che l'eventuale questione di legittimità costituzionale non sarebbe intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo (solo) in questo caso il giudice provvisto di piena potestà decisoria (ancora, sentenza n. 200 del 2014).

Alla luce di quanto precede, le questioni sollevate devono essere dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210162

N. 163

Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Lombardia - Determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali aderenti alle agenzie per il trasporto pubblico locale - Definizione del quorum partecipativo e deliberativo dell'assemblea dell'agenzia per l'assunzione delle relative decisioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21, art. 5, comma 1, lettere a) e b).
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, e 118, primo comma.

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. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 10 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Lombardia, 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 Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso spedito per la notificazione il 10 febbraio 2020 e depositato il successivo 17 febbraio (reg. ric. n. 18 del 2020), ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), e terzo comma, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente espone come la disposizione censurata abbia modificato in più punti la legge regionale che disciplina la materia del trasporto pubblico locale (legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6, recante «Disciplina del settore dei trasporti»).

Vengono segnalate anzitutto le variazioni concernenti l'art. 7 della legge regionale modificata, a cominciare dal nuovo testo introdotto per il relativo comma 10. Tale ultima norma stabilisce, ora, che le agenzie per il trasporto pubblico locale sono costituite e partecipate: *a*) da Regione Lombardia, per le finalità di cui all'art. 7, comma 11, in ragione del 10 per cento delle quote; *b*) dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano; *c*) dai Comuni capoluogo della Regione e delle Province interessate; *d*) da almeno un Comune non capoluogo per ogni Provincia e per la Città metropolitana di Milano. La novella - segnala il ricorrente - varrebbe ad imporre la partecipazione della Regione alla compagine sociale, e detterebbe norme di dettaglio per il riparto delle quote, così vincolando, a differenza che nel passato, le decisioni di spettanza della Giunta regionale, della Città metropolitana, e della stessa agenzia per il trasporto pubblico locale.

I commi successivi al 10 (da 10.1. a 10.7) dell'art. 7 della citata legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, introdotti *ex novo* dalla disposizione censurata (in particolare dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), stabiliscono ora - nella sintesi proposta dal ricorrente - una nuova disciplina del «quorum partecipativo e deliberativo» necessario per deliberare sulle materie qualificanti indicate nelle prime tre lettere del successivo comma 10-*bis*, incidendo sulle regole di gestione del servizio e di funzionamento dell'agenzia, senza alcun coinvolgimento degli enti locali aderenti, come invece sarebbe previsto dai commi 7 e 10 dello stesso art. 7 della legge regionale modificata.

1.2.- Per il loro contenuto precettivo, le nuove norme, come sopra elencate e descritte, violerebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» di cui al secondo comma (lettera *p*) dell'art. 117 Cost.

Sostiene, inoltre, il ricorrente che spetterebbe alle Città metropolitane la gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture nel territorio di interesse, e che sarebbe funzione fondamentale dei Comuni l'organizzazione di ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica, compreso quello dei trasporti (sono citati gli artt. 3, comma 2, 42 e 112 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

Le norme censurate violerebbero anche il primo comma dell'art. 118 Cost., poiché l'intervento legislativo regionale derogherebbe alla regola del conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Ancora, sarebbe violato il «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», previsto dalla stessa norma costituzionale, a causa del mancato coinvolgimento degli enti locali - ad esempio attraverso la richiesta di un parere - riguardo alla modifica dei quorum necessari per le deliberazioni delle agenzie per il trasporto pubblico.



Infine, il ricorrente lamenta che la novella regionale violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., «sotto i diversi profili di incoerenza, incongruenza, sproporzionalità ed arbitrarietà».

2.- La Regione Lombardia si è costituita nel giudizio con atto depositato l'11 marzo 2020, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate non fondate.

2.1.- La Regione premette che l'atto introduttivo del giudizio, per quanto riferito all'intero testo dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, concerne in realtà solo la parte della norma che introduce variazioni al testo dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012.

Riguardo quindi alle censure concernenti la determinazione delle quote di partecipazione degli enti aderenti alle agenzie per il trasporto pubblico locale, e la fissazione dei quorum per le deliberazioni qualificanti delle medesime agenzie, la Regione si limita ad osservare che la normativa sarebbe stata introdotta allo scopo di non intralciare le attività in corso, disegnando (in particolare con il nuovo comma 10.4 dell'art. 7) una regolamentazione che solo gradualmente condurrà alla ridefinizione delle quote di partecipazione degli enti e al rinnovo delle cariche, in conformità alle scadenze naturali, negli organi direttivi delle agenzie in questione.

Da ciò dovrebbe discendere, secondo la Regione resistente, l'auspicato giudizio di non fondatezza delle questioni promosse.

3.- In data 30 marzo 2021, la Regione Lombardia ha depositato una memoria difensiva, in cui si richiamano gli enunciati già proposti mediante l'atto di costituzione, con alcune integrazioni.

3.1.- A proposito del nuovo comma 10.4 dell'art. 7, e quindi dei termini per il rinnovo delle assemblee e dei consigli di amministrazione delle agenzie, si assume che, «[a]nche in considerazione del periodo di emergenza epidemiologica in corso, [la] Regione non ha proceduto ad adottare alcun atto che potesse concorrere ad appesantire ulteriormente l'attività» delle stesse agenzie, chiamate a continue modifiche della programmazione.

Inoltre, si sottolinea che lo stesso comma 10.4 ha stabilito, sempre allo scopo di non ostacolare le attività in corso, che i consigli di amministrazione, i direttori e gli organi di revisione delle agenzie restino in carica fino alla scadenza naturale dei rispettivi mandati.

Anche il comma 10.5 del novellato art. 7 sarebbe stato introdotto al fine di non interrompere le attività in corso (specie per l'attuazione dei programmi di bacino ai sensi dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012 e per la revisione dei sistemi tariffari), posto che le indicazioni sulla quota minima dei votanti e sulla maggioranza qualificata per l'assunzione delle decisioni elencate al successivo comma 10-bis riguarderebbero l'assemblea nella composizione antecedente alla novella, sia pur limitatamente alle procedure già avviate.

La Regione ha dunque insistito affinché le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate non fondate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), e terzo comma, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata modifica la disciplina del settore dei trasporti, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti).

Il ricorrente segnala che la novella varrebbe ad imporre la partecipazione della Regione a ciascuna agenzia per il trasporto pubblico locale (d'ora in poi: *TPL*). Inoltre, lamenta che essa, in materia di riparto delle quote di partecipazione assegnate ai singoli enti componenti di tali agenzie, detterebbe norme che vincolano le decisioni di spettanza della Giunta regionale, della Città metropolitana e della stessa agenzia per il TPL, in asserita lesione dei parametri costituzionali invocati. Osserva anche un eccessivo accrescimento, in seno alle agenzie, del «potere degli enti di governo di dimensioni minori», provocato dalla previsione della partecipazione obbligatoria (anziché eventuale) di un certo numero di Comuni non capoluogo.

Per queste ragioni, ritiene che le nuove norme violerebbero, in particolare, la competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», come stabilita dal secondo comma, lettera *p*), dell'art. 117 Cost. Sarebbero infatti incise le funzioni delle Città metropolitane in materia di gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture nel territorio di interesse, nonché le funzioni fondamentali dei Comuni in materia di organizzazione di ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica, compreso quello dei trasporti (sono citati gli artt. 3, comma 2, 42 e 112 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).



Le disposizioni censurate violerebbero, inoltre, il primo comma dell'art. 118 Cost., poiché l'intervento legislativo regionale derogherebbe alla regola del conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Ancora, sarebbe leso il «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», a causa del mancato coinvolgimento degli enti locali riguardo alla modifica dei quorum necessari per le deliberazioni delle agenzie. Infatti, i commi successivi al 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012 (da 10.1. a 10.7), nella versione introdotta dalla disposizione censurata - in particolare dall'art. 5, comma 1, lettera *a*) - stabiliscono una nuova disciplina del «quorum partecipativo e deliberativo» necessario a ciascuna agenzia per deliberare su alcune materie qualificanti (indicate nelle prime tre lettere del successivo comma 10-*bis*), e avrebbero perciò inciso sulle relative regole di funzionamento e di gestione del servizio, «senza alcun coinvolgimento degli Enti locali aderenti, come invece previsto dall'art. 7, commi 7 e 10, della l.r. n. 6/2012».

Infine, il ricorrente lamenta che la novella regionale violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., «sotto i diversi profili di incoerenza, incongruenza, sproporzionalità ed arbitrarietà».

2.- Benché il dispositivo del ricorso si riferisca genericamente all'intero art. 5 della citata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, il tenore delle censure consente di ritenere che l'impugnativa sia in realtà circoscritta al solo comma 1, lettere *a*) e *b*), dello stesso art. 5, che incide sul previgente art. 7 della precedente legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, modificando, in particolare, i commi 10 e 11, e introducendo *ex novo* i commi da 10.1 a 10.7.

3.- Poiché l'impugnativa statale non opera una ricostruzione del contesto normativo in cui l'intervento regionale si inserisce, ai fini di una miglior comprensione sia delle censure avanzate, sia della decisione su di esse, è indispensabile premettere un sintetico cenno a tale contesto, svolgendo in particolare un raffronto tra la disciplina regionale impugnata e quella previgente.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), attuando appunto la delega operata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), ha attribuito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti nella materia del trasporto pubblico locale, prevedendo, in particolare (art. 6, comma 1), la delega alle Regioni dei compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale «non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione».

Lo stesso d.lgs. n. 422 del 1997 ha poi stabilito che le Regioni, a loro volta, «in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale» (art. 7, comma 1).

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, per costante giurisprudenza costituzionale la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 74 e n. 5 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018).

Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha successivamente regolato (art. 3-*bis*) gli ambiti territoriali ed i criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, prevedendo che essi siano gestiti mediante definizione di «ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi».

Alla necessaria e conseguente suddivisione del proprio territorio, ai fini della regolazione del servizio di trasporto pubblico locale, la Regione Lombardia ha provveduto con la legge n. 6 del 2012, istituendo cinque bacini territoriali ottimali ed omogenei (poi divenuti sei, a seguito della divisione di uno dei bacini originari).

Per ogni bacino è stata prevista la costituzione di una agenzia per il TPL (art. 7, comma 3, legge reg. Lombardia n. 6 del 2012), quale «strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale».

Le agenzie (art. 7, comma 5) «sono enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale nei bacini di cui al comma 1».

Ogni agenzia ha uno statuto, la cui formazione (art. 7, comma 7) è regolata da una procedura che prevede lo svolgimento di una conferenza di servizi con gli enti locali, il successivo confronto con la Giunta regionale (in punto di coerenza con le linee guida da questa deliberate per la predisposizione dello statuto stesso), e infine l'approvazione da parte dell'assemblea.



La medesima legge regionale (art. 7, comma 6) stabilisce quali sono gli organi dell'agenzia, e assegna allo statuto (art. 7, comma 9) la disciplina delle modalità di nomina e di revoca dei membri del consiglio di amministrazione e del presidente, nonché, al fine di garantire il rispetto degli indirizzi politici e delle scelte di programmazione degli enti locali, l'individuazione degli atti fondamentali che ogni agenzia deve assumere a maggioranza qualificata, in modo da consentire la più ampia partecipazione e tutela degli enti che la compongono.

Tra i compiti assegnati allo statuto, la normativa originaria ricomprendeva l'indicazione degli «enti che aderiscono all'Agenzia all'atto della sua costituzione, specificando la Provincia, o le Province, e il Comune, o i Comuni, capoluogo ricadenti nel bacino di competenza, oltretutto gli altri enti locali eventualmente aderenti», prevedendosi inoltre che lo stesso statuto disciplinasse «separatamente le successive adesioni»: in tal senso la specificazione operata mediante il punto 2.1. dell'Allegato A alla delibera della Giunta regionale lombarda 23 maggio 2012, n. 9/3506, recante «Approvazione delle linee guida degli statuti delle agenzie di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 6/2012».

All'art. 6 dell'Allegato B alle linee guida appena citate si è stabilito inoltre che ognuno degli enti aderenti concorre alla composizione dell'assemblea con un rappresentante (il sindaco od il presidente della giunta, o persona da costoro delegata tra i componenti delle giunte o dei consigli), ma esprime un voto ponderato, cioè equivalente alla quota di partecipazione riconosciuta all'ente. Nella versione originaria, la legge regionale non stabiliva in dettaglio le quote, ma dettava criteri generali per la relativa suddivisione. Apparteneva poi allo statuto l'indicazione finale delle medesime quote, secondo linee guida fissate dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza regionale del trasporto pubblico locale (delibera 25 ottobre 2012, n. 9/4261, recante «Adozione delle linee guida per la determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali nelle agenzie del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 7, comma 10, della L.R. n. 6/2012»), tenendo conto di alcuni criteri, fra cui l'estensione territoriale dell'ente aderente, la proporzionalità con le funzioni svolte e il numero dei passeggeri trasportati.

Quanto alle funzioni, l'art. 7, comma 13, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, con disposizione non modificata dalla novella, prevede che alle agenzie spetta in particolare definire e regolare i servizi di competenza, attraverso la redazione e l'approvazione del programma di bacino del trasporto pubblico locale; elaborare proposte, da trasmettere alla Regione, relative ai servizi ferroviari regionali, volte ad ottimizzare l'integrazione intermodale nei bacini; approvare il sistema tariffario di bacino, nonché la determinazione delle relative tariffe, previa intesa, per i titoli integrati con i servizi ferroviari, con la Regione.

Il comma 11 dell'art. 7 prevedeva, inoltre, che la Regione Lombardia potesse partecipare alle agenzie, per favorire l'integrazione e il coordinamento con i servizi ferroviari di propria competenza, anche al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di competenza delle Province.

4.- Ai fini del presente giudizio, in definitiva, merita sottolineare due aspetti della disciplina previgente: in primo luogo, le agenzie per il TPL erano costituite con la partecipazione necessaria delle Province, della Città metropolitana e dei Comuni capoluogo, mentre la presenza della Regione era rimessa alla decisione di quest'ultima; in secondo luogo, il "peso" attribuito al voto espresso da ogni ente partecipante era stabilito dallo statuto dell'agenzia, secondo i vincoli dettati dalle linee guida della Giunta regionale, in conformità a quanto stabilito nella legge regionale.

4.1.- Modificando il comma 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, la norma regionale impugnata stabilisce direttamente, ora, che le agenzie per il TPL sono costituite e partecipate dalla Regione Lombardia, in ragione del 10 per cento delle quote; dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano; dai Comuni capoluogo della Regione e delle Province interessate; da almeno un Comune non capoluogo per ogni provincia e per la Città metropolitana di Milano, nominato dalla assemblea dei sindaci o dalla conferenza metropolitana di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ferma restando la possibilità di ulteriori adesioni, qualora previste dallo statuto.

Inoltre, con l'aggiunta dei commi da 10.1 a 10.3 al citato art. 7, l'impugnata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 delinea i criteri per la determinazione delle quote di partecipazione, in precedenza rimessa allo statuto. Il comma 10.1 prevede che sia poi la Giunta regionale a dettagliare i criteri in parola, secondo le indicazioni della legge, rispettivamente con riguardo all'agenzia comprendente la Città metropolitana di Milano (comma 10.1), le agenzie comprendenti due o più Province (comma 10.2), le agenzie comprendenti una sola Provincia (comma 10.3).

4.2.- Quanto al cosiddetto quorum partecipativo e deliberativo, viene in rilievo il nuovo comma 10.5 dell'art. 7, che stabilisce direttamente (e non più con rinvio agli statuti) che le deliberazioni concernenti le decisioni strategiche delle agenzie devono essere assunte con la partecipazione di almeno la metà degli enti partecipanti, e con un voto pari o superiore ai quattro quinti delle quote (ottanta voti su cento).



4.3.- In definitiva, la normativa impugnata disegna un ingresso “obbligatorio” della Regione e di alcuni piccoli Comuni nelle agenzie per il TPL; prevede direttamente i criteri di determinazione delle quote di partecipazione, lasciando agli statuti spazi residui solo per la sottodivisione delle quote tra enti omogenei; dispone direttamente la previsione di maggioranze qualificate per le più importanti decisioni affidate alle agenzie.

5.- Nel ricorso statale, la ricostruzione appena effettuata è del tutto assente. Ciò impedisce al ricorrente di connettere le proprie censure al tessuto normativo vigente e, perciò, di argomentare adeguatamente circa la loro pretesa fondatezza.

Questa carenza affligge particolarmente, rendendole oscure e perciò inammissibili, le censure sollevate in relazione alla asserita violazione, da parte delle disposizioni censurate, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà e leale collaborazione, evocati in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo comma, Cost.

Parrebbe evincersi che il ricorrente lamenti, complessivamente, che la legge regionale impugnata determinerebbe un trasferimento di funzioni amministrative dai Comuni verso livelli di governo superiori, e ritenga diminuita l'influenza, all'interno delle agenzie per il TPL, dei Comuni capoluogo e delle Province.

Il ricorso, tuttavia, non spiega in che senso la disciplina impugnata disponga una allocazione di funzioni amministrative diversa da quella in precedenza vigente, e, soprattutto, per quali ragioni tale nuova normativa violerebbe i parametri costituzionali richiamati. Infatti, come s'è visto, nulla muta, a seguito della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, quanto alla allocazione delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale: esse restano, come in precedenza, assegnate agli enti locali dalla normativa statale sopra illustrata e dalla stessa legislazione regionale, attraverso cui la Regione Lombardia, come molte altre, ha assolto i propri compiti di coordinamento.

A seguito della disciplina impugnata mutano bensì, parzialmente, le quote di partecipazione degli enti territoriali che compongono le agenzie. Tuttavia, con specifico riferimento ad alcune delle osservazioni critiche svolte dal ricorrente, non è chiaro perché un capoluogo di Provincia debba veder lese le proprie funzioni in materia di trasporto locale - nella parte in cui devono essere svolte in forma associata e nell'ambito di un bacino territoriale omogeneo - sol perché è mutato il peso del suo voto all'interno dell'agenzia. Neppure si comprende in che senso la necessaria presenza, nelle agenzie, della Regione (in funzione di coordinamento) e di “piccoli” Comuni possa determinare una lesione dei principi che regolano l'allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Si tratta infatti di funzioni che spettano anche ai Comuni non capoluogo, e che la normativa regionale censurata semmai valorizza, a voler seguire la logica stessa del ricorrente.

Particolarmente oscura appare anche la censura di violazione del «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», a causa di un asserito mancato coinvolgimento degli enti locali riguardo alla modifica, negli statuti delle agenzie, dei quorum necessari per le deliberazioni di queste ultime.

Invero, la disciplina censurata non ha introdotto alcuna modificazione diretta e unilaterale degli statuti delle agenzie, ma ha solo inciso sui criteri che devono orientare l'elaborazione (o l'adeguamento) delle linee guida regionali in materia e, successivamente, la compilazione in dettaglio dei documenti statutari. In seguito alla nuova disciplina legislativa, spetta alle agenzie promuovere le modifiche statutarie in parola, e nulla impedisce che, proprio nell'ambito di tale procedura di adeguamento, sia adottata la forma partecipata cui si riferisce l'Avvocatura generale, del resto non incisa dalla legge regionale impugnata.

Trascurando la distinzione tra modifica dei criteri di legge e (successiva) modifica degli statuti, e imputando alla prima la violazione del principio di leale collaborazione (tra Regione ed enti locali), il ricorrente opera invece una singolare sovrapposizione tra procedure diverse, che finisce per adombrare la necessaria applicazione del principio in esame allo stesso procedimento di formazione della legge regionale.

In definitiva, può ben dirsi che questa parte del ricorso non raggiunge «quella “soglia minima di chiarezza e di completezza” che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021)» (sentenza n. 95 del 2021).

6.- La censura che il ricorrente riferisce oscuramente alla violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. va dichiarata a sua volta inammissibile, perché priva di qualunque argomentazione intellegibile.

7.- L'impugnativa incentrata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. raggiunge la soglia che consente la valutazione di merito, e tuttavia risulta non fondata.

Per vero, la doglianza oscilla tra due diverse prospettazioni: da una parte, il ricorrente sembra ritenere addirittura precluso alla legge regionale, in radice, l'intervento sulle quote e sui meccanismi di voto previsti per il funzionamento delle agenzie per il TPL, in quanto una simile disciplina inciderebbe sull'esercizio delle funzioni fondamentali degli



enti locali, invadendo la competenza legislativa esclusiva statale; dall'altra, sembra invece limitarsi a sottolineare che l'esercizio in concreto della competenza legislativa regionale avrebbe finito per comprimere irragionevolmente l'esercizio di quelle funzioni.

Non ha di certo pregio la prima prospettiva adombrata dal ricorrente.

In disparte la considerazione che l'esercizio associato di funzioni in materia di trasporto pubblico locale è da tempo oggetto di intervento legislativo regionale (non solo da parte della Regione Lombardia), è da considerare che la disciplina in parola appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, come si è già sottolineato. È inoltre, come pure si è detto, la stessa legislazione statale, cui certamente spetta individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, a conferire alle Regioni compiti di coordinamento in materia, allo scopo di migliorare l'esercizio in forma associata delle funzioni in esame da parte degli enti territoriali (artt. 3 e seguenti del d.lgs. n. 422 del 1997).

Risulta particolarmente chiara, sul punto, proprio l'unica sentenza di questa Corte citata dal ricorrente (sia pur in modo incidentale e a tutt'altro fine): «allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui [...] non sono estranee le funzioni che attono ai servizi pubblici locali [...]. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi - Stato o Regione - è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa» (sentenza n. 22 del 2014).

Nel solco di questa chiara distinzione, la legge regionale in esame, come si è visto, non incide affatto sulla individuazione e sulla titolarità delle funzioni amministrative in discussione, ma disciplina aspetti organizzativi e funzionali di enti, le agenzie per il TPL, concepiti allo scopo di permettere l'esercizio in forma coordinata delle funzioni medesime.

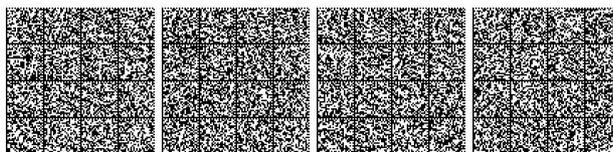
Inoltre, come fisiologicamente accade, avendo la previgente legge regionale istituito le agenzie, stabilito criteri per la partecipazione ad esse, nonché dettato regole per il loro funzionamento, la successiva legge regionale è intervenuta per modificare parzialmente quei criteri e quelle regole. Nella prospettiva assunta dal ricorrente, invece, è come se criteri e regole originari risultassero espressivi di un assetto costituzionalmente dovuto, con la conseguenza che il loro mutamento determinerebbe un'invasione delle attribuzioni statali. In linea di principio, è vero, invece, il contrario: la spettanza della competenza legislativa non dipende dalle opzioni in concreto compiute attraverso il suo precedente esercizio, radica anzi il potere di valutare le soluzioni più opportune per la successiva regolazione del servizio, sempre che esse siano contenute entro l'ambito della competenza regionale.

Non a caso, come si è detto, il ricorrente oscilla tra una contestazione mossa alla titolarità della competenza a legiferare in materia di funzioni afferenti al trasporto pubblico locale e un addebito invece incentrato sull'esercizio sproporzionato ed irrazionale di essa. In questa seconda prospettiva, si è già detto dell'inammissibilità delle censure direttamente basate sulla pretesa violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. Ma deve ora essere dichiarata non fondata anche la doglianza che il ricorrente sembra connettere a un esercizio esorbitante della competenza legislativa spettante alla Regione, cui sarebbero da imputare effetti di eccessiva compressione delle funzioni degli enti locali.

Come ha sottolineato la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 179 del 2019, ripresa dalla sentenza n. 119 del 2020), ben possono rinvenirsi profili problematici nel rapporto tra funzioni regionali di coordinamento, esercitate dalla legge regionale entro la sua competenza materiale, e disciplina dell'esercizio di funzioni fondamentali. Ciò, in particolare, laddove si accerti che la Regione abbia fatto uso eccessivo dei suoi compiti di coordinamento, tale da comportare una irragionevole compressione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Nel presente caso, il ricorso non dimostra alcunché di simile. Esso si limita a evidenziare che, in base alle disposizioni impugnate, la legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 stabilisce la partecipazione necessaria della Regione alle agenzie per il TPL, fissa in dettaglio le relative quote di partecipazione per gli enti locali territoriali, con effetti vincolanti per gli enti interessati e per le stesse agenzie, e infine riformula il quorum partecipativo e deliberativo necessario per approvare alcune decisioni strategiche. Non riesce, tuttavia, a provare che, a causa di tali disposizioni, le funzioni fondamentali degli enti locali in materia di trasporto pubblico siano state incise in modo sproporzionato o irragionevole. Giunge semmai ad affermare che il peso e i margini di "efficacia" dell'esercizio delle funzioni comunali, nell'ambito delle agenzie di trasporto lombarde, sarebbero diminuiti per i Comuni capoluogo, e aumentati per i piccoli Comuni.

All'evidenza, però, ciò non comprime l'autonomia degli enti locali nella gestione dei trasporti di rispettiva competenza, attenendo semplicemente alla scelta discrezionale - che appunto spetta all'ente titolare della competenza legislativa - circa i migliori criteri per assicurare ragionevolezza ed efficacia al meccanismo di coordinamento affidato alla legge regionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210163

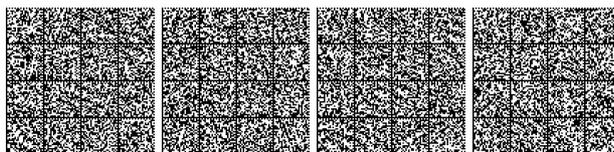
N. 164

Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2021

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Paesaggio - Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore - Relativa disciplina specifica - Adozione con decreto del Direttore generale della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto - Lamentata irragionevolezza, violazione delle competenze legislative e amministrative in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura, nonché del principio di leale collaborazione - Spettanza allo Stato, e per esso alla richiamata direzione ministeriale, del potere esercitato.

- Decreto del Direttore della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118.



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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 3 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2020, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Paolo Stella Richter e Franco Botteon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Daniela Canzoneri, per il Presidente del Consiglio dei ministri, questi ultimi due 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.- Con ricorso notificato il 3 febbraio 2020 e depositato il successivo 12 febbraio, la Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

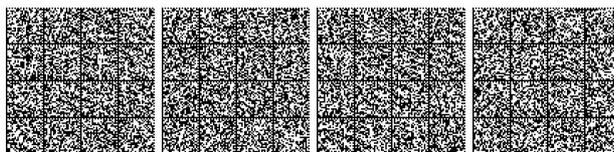
La Regione reputa tale atto lesivo delle competenze legislative e amministrative che le sono attribuite dagli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 della Costituzione in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura. Esso sarebbe altresì stato assunto in violazione del principio di leale collaborazione.

2.- La ricorrente osserva che il decreto posto alla base del conflitto è stato adottato sulla base dell'art. 138, comma 3, 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), che attribuisce allo Stato il potere di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree elencate dall'art. 136 del medesimo testo normativo.

Ciò accade all'esito di un procedimento avviato da una proposta motivata del soprintendente, previo parere della Regione interessata, che lo esprime entro trenta giorni.

Tale *iter* è "fatto salvo" rispetto al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico che, invece, si conclude con un provvedimento della Regione ai sensi dell'art. 140 cod. beni culturali.

Nel caso oggetto del presente conflitto, il potere statale è stato esercitato con riferimento a porzioni del territorio regionale che sono state ritenute rilevanti, in quanto «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici» (art. 136, comma 1, lettera c, cod. beni



culturali) e in quanto «bellezze panoramiche» e «punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze» (art. 136, comma 1, lettera d, cod. beni culturali).

Il decreto del 5 dicembre 2019 ha, in particolare, riconosciuto alle aree della valle del Comelico «un aspetto unitario e uno spiccato carattere di identità, di notevole interesse pubblico», poiché segnate non solo da «bellezze naturali (Dolomiti) e siti panoramici», ma da elementi morfologici che la rendono un «unicum paesaggistico straordinariamente conservato».

Si è pertanto assoggettato tale territorio alla disciplina d'uso recata in apposito allegato al decreto oggetto di conflitto, la cosiddetta «Relazione e Disciplina d'uso», che diviene parte integrante del piano paesaggistico previsto dall'art. 143 cod. beni culturali, e non può venire rimossa o modificata in sede di redazione o revisione del piano, come prevede l'art. 140, comma 2, del medesimo codice.

3.- La ricorrente reputa che, adottando il decreto del 5 dicembre 2019, e dunque individuando i beni paesaggistici che ne sono oggetto in via unilaterale, e senza osservare il «procedimento ordinario» facente capo alla Regione, lo Stato ne abbia leso le prerogative costituzionali in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché di agricoltura e turismo (art. 117, quarto comma, Cost.).

Difatti, da tali disposizioni costituzionali dovrebbe evincersi, a parere della ricorrente, che la «competenza pianificatoria in materia paesaggistica» non possa che essere esercitata congiuntamente da Stato e Regioni, mediante l'elaborazione del piano paesaggistico.

Pertanto, il potere statale, previsto dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali e concretamente azionato con il decreto oggetto di conflitto, dovrebbe limitarsi ad «assoggettare singoli beni immobili o un complesso degli stessi ad un vincolo specifico», ma non potrebbe estendersi a «vaste aree geografiche, dalle connotazioni varie e multiformi, per non dire disomogenee», allo scopo di pianificarne dettagliatamente l'uso.

Nel caso di specie, lo Stato avrebbe illegittimamente adottato «un vero e proprio atto di pianificazione», «di gran lunga eccedente il fine di tutela del paesaggio», perché la «Relazione e disciplina d'uso» allegata al decreto del 5 dicembre 2019 conterrebbe «vincoli puntuali, dettagliati e inderogabili» sull'uso del territorio, che sarebbero propri dell'attività di pianificazione, anziché di quella concernente la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici.

Lo Stato avrebbe perciò menomato le competenze costituzionali regionali, anzitutto appropriandosi, con la dichiarazione di notevole interesse pubblico, del contenuto di pianificazione che dovrebbe essere riservato al piano paesaggistico.

Ciò sarebbe ancora più grave, se si considera che il procedimento di pianificazione paesaggistica, avviatosi nel 2009, è in corso e di prossima conclusione «quanto meno per stralci progressivi», sicché nessuna inerzia può essere contestata alla Regione.

4.- Anche le competenze delle soprintendenze preposte alla tutela paesaggistica e dei Comuni sarebbero state illegittimamente compresse, per la medesima ragione. In particolare, i Comuni avrebbero una competenza propria, ai sensi dell'art. 118 Cost., quanto all'adozione del piano regolatore, le cui scelte sull'uso del territorio sarebbero pregiudicate dal contenuto di pianificazione dettagliata del decreto oggetto di conflitto.

5.- In secondo luogo, sarebbe stato leso anche il principio di leale collaborazione, posto che, esercitando il potere di cui all'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, il ruolo della Regione sarebbe stato degradato all'espressione di un mero parere obbligatorio.

Si sarebbe così posta nel nulla tutta l'attività di pianificazione fino ad allora svolta tra Stato e Regione, quando, invece, in presenza di specifiche esigenze di tutela dell'area del Comelico, sarebbe stato possibile «l'adozione congiunta di uno stralcio del piano paesaggistico».

6.- La ricorrente nega, tuttavia, che tali esigenze sussistessero, e ritiene che ciò costituisca un'ulteriore ragione di menomazione della propria sfera di competenza.

Il decreto del 5 dicembre 2019, infatti, pur adottato «nelle more della approvazione del piano paesaggistico», non pone in evidenza alcun «rischio concreto di lesione per l'interesse paesaggistico», se non con un riferimento ad un processo di spopolamento del versante, che non avrebbe alcun rapporto con il bene giuridico oggetto di tutela (ciò che sarebbe segno di «intrinseca contraddittorietà ed eccentricità motivazionale»).

Anzi, la ricorrente osserva che la quasi totalità del territorio (96,6% comprensivo delle aree boschive) proposto alla dichiarazione di notevole interesse pubblico è già «assoggettato a tutela paesaggistica», cosicché non vi sarebbero state ragioni provvisorie e interinali per imporre ulteriori vincoli.

Sarebbe perciò mancato il presupposto di esercizio del «potere straordinario» previsto dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali.



7.- Inoltre, l'imposizione di una disciplina uniforme per un territorio di notevole estensione, e che presenterebbe «situazioni anche molto differenziate» implicherebbe un vizio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e un difetto di proporzionalità, tale da comportare l'annullamento del decreto oggetto di conflitto.

8.- La Regione Veneto lamenta, poi, che il decreto del 5 dicembre 2019 rechi previsioni inderogabili da parte del piano paesaggistico. L'atto afferma, infatti, che la disciplina in esso contenuta «non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione» del piano.

Posto che tale previsione riproduce quanto stabilito dall'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, la ricorrente eccipisce la illegittimità costituzionale di tale disposizione di legge, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., perché sarebbe irragionevole, sproporzionato e lesivo delle competenze regionali precludere la modificazione delle prescrizioni contenute dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico da parte dell'atto di pianificazione, che, a sua volta, esige un continuo aggiornamento.

9.- Infine, il decreto oggetto di conflitto sarebbe illegittimo, perché, al pari dei piani paesaggistici, esso avrebbe dovuto essere sottoposto alla valutazione ambientale strategica (VAS). Omettendo tale iniziativa, lo Stato avrebbe leso l'art. 6, commi 1 e 2, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

10.- La Regione Veneto conclude chiedendo l'annullamento del decreto del 5 dicembre 2019.

11.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, e, nel merito, non fondato.

12.- L'Avvocatura, premesso che l'atto oggetto di conflitto è stato impugnato anche innanzi al TAR Veneto, eccipisce l'inammissibilità del ricorso, perché la Regione sarebbe priva di attribuzioni costituzionali nella materia della tutela dell'ambiente, riservata alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

13.- Sarebbero poi inammissibili alcune specifiche censure, che non involgerebbero in nessun modo profili concernenti il riparto delle competenze costituzionali.

In particolare, la Regione Veneto non potrebbe avanzare in sede di conflitto tra enti rilievi sulla vastità ed eterogeneità del territorio disciplinato dal decreto del 5 dicembre 2019, circostanza, peraltro, che la ricorrente avrebbe indicato in modo totalmente generico.

Sarebbe inoltre inammissibile la censura concernente la mancata sottoposizione a VAS dell'atto oggetto di conflitto, posto che si tratterebbe di vizio non ridondante sulla sfera di attribuzione costituzionale della Regione.

Parimenti, la ricorrente non avrebbe indicato quali competenze sue proprie sarebbero lese, quanto alla denunciata compressione delle prerogative di soprintendenze e Comuni.

14.- Inammissibile per difetto di rilevanza, e comunque non fondata, sarebbe l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, che, oltretutto, avrebbe dovuto investire l'art. 141, nella parte in cui si dichiara applicabile l'art. 140, comma 2, appena menzionato, alle dichiarazioni di notevole interesse pubblico adottate sulla base dell'art. 138, comma 3, cod. beni culturali.

15.- Nel merito, l'Avvocatura osserva che il decreto oggetto di conflitto reca prescrizioni d'uso di carattere generale, ovvero valedoli per l'intero compendio, e di carattere specifico, ovvero riferite ai contesti entro cui esso si articola.

Tutte tali prescrizioni hanno la finalità conservativa che l'art. 140, comma 2, cod. beni culturali attribuisce alla dichiarazione di notevole interesse pubblico.

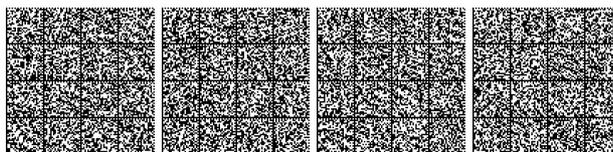
Si tratterebbe di prescrizioni, concernenti l'uso del territorio, necessarie a «indirizzare l'esercizio del potere di autorizzazione paesaggistica nei singoli casi», sicché non sarebbe fondata la censura della ricorrente, che le reputa eccedenti lo scopo, alla luce del fatto che gran parte dell'area del Comelico è già oggetto di tutela paesaggistica.

Difatti, osserva l'Avvocatura, quest'ultima tutela deriverebbe dai vincoli «a macchia di leopardo» posti dall'art. 142 cod. beni culturali, che recano mere «misure di salvaguardia», consegnate «ai singoli provvedimenti autorizzatori», mentre il decreto del 5 dicembre 2019 appronta «linee generali preventive, prevedibili e atte a rendere coordinato e coerente l'esercizio del potere di autorizzazione».

Andrebbe perciò escluso che la dichiarazione di notevole interesse pubblico si sia sovrapposta illegittimamente al contenuto dei piani paesaggistici, alla cui elaborazione partecipa la Regione.

I piani, infatti, non servirebbero a individuare «i valori paesaggistici eminenti», ma solo a «operare un rilievo della valenza paesaggistica, anche non eminente, dell'intero territorio regionale».

La funzione di selezionare anche «intere aree geografiche» per il preminente connotato paesaggistico sarebbe propria della sola dichiarazione di notevole interesse pubblico, sicché «i due provvedimenti e procedimenti operano, insomma, su piani funzionali e contenutistici diversi».



16.- La Regione Veneto avrebbe perciò torto a sostenere che il decreto oggetto di conflitto abbia ecceduto dalle sue finalità, surrogando il piano paesaggistico, tanto più che il piano sarebbe in corso di elaborazione da parte della Regione da circa dodici anni, allo stato senza esito. Quindi, l'Avvocatura reputa «del tutto fuori luogo invocare una presunta mancanza di leale cooperazione tra Stato e Regione», visto che «la conclusione del procedimento di pianificazione è ancora lontana».

17.- Né sarebbero ravvisabili vizi nel procedimento osservato. Il potere statale previsto dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali sarebbe esercitabile, anche in difetto di un rischio concreto di lesione dell'interesse paesaggistico. Nel caso di specie, esso, attraverso le prescrizioni specifiche contenute nel decreto oggetto di conflitto, avrebbe anche tenuto conto della specificità delle aree entro cui si ripartisce il territorio soggetto a tutela. Infine, la tutela paesaggistica sarebbe preordinata anche ad arrestare il «degrado» delle aree di pregio, sicché sarebbe congruo che essa risponda a fenomeni di abbandono del versante, di spopolamento e di declino dell'agricoltura.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 1 del 2020) nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

Con tale atto, adottato ai sensi dell'art. 138, comma 3, 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), è stato dichiarato il notevole interesse pubblico di un'area del territorio veneto, reputata «bellezza panoramica» «avente valore estetico e tradizionale», in base all'art. 136 cod. beni culturali.

Alla dichiarazione si è accompagnata l'imposizione di una specifica disciplina, contenuta nella relazione allegata al decreto, con cui sono dettate le prescrizioni concernenti le componenti morfologiche del paesaggio ed i limiti ai quali soggiacciono gli interventi ammissibili.

1.1.- Il decreto oggetto di conflitto è stato impugnato innanzi al TAR Veneto, ciò che non incide sull'ammissibilità del presente ricorso (sentenza n. 17 del 2020).

2.- La ricorrente reputa l'atto lesivo delle competenze legislative e amministrative che le sono attribuite dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura. Esso sarebbe altresì stato assunto in violazione del principio di leale collaborazione.

La Regione Veneto sostiene che, nel vincolare con apposite prescrizioni, puntuali, dettagliate e inderogabili, una intera area geografica del territorio, lo Stato avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali regionali attinenti allo sviluppo urbanistico e alla fruizione dell'ambiente, soffocando ogni spazio di autonoma concretizzazione di esse.

Ciò sarebbe avvenuto nell'esercizio, in difetto dei presupposti, del potere straordinario e di urgenza conferito allo Stato dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, nell'ambito di un procedimento ove la partecipazione regionale è degradata all'espressione di un mero parere obbligatorio, ma non vincolante.

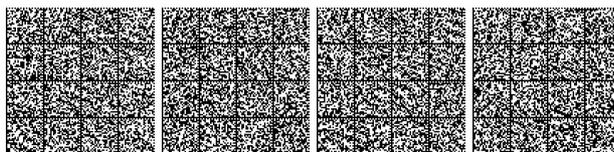
Sarebbe così stato eluso il principio di elaborazione congiunta tra Stato e Regione del piano paesaggistico (la cui adozione sarebbe stata imminente), posto che quest'ultimo, in base all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali è tenuto a recepire la dichiarazione di notevole interesse pubblico, che non è suscettibile di rimozioni o modifiche.

3.- In via preliminare, debbono essere dichiarati inammissibili i profili del conflitto che non trovano corrispondenza, quanto ai parametri costituzionali indicati e ai motivi di censura che ne sono tratti, nella delibera con cui la Giunta regionale ha autorizzato la proposizione del ricorso (sentenze n. 252 del 2013 e n. 311 del 2008).

Si tratta, anzitutto, dei termini del conflitto basati sull'art. 117, quarto comma, Cost. in tema di agricoltura e turismo.

Inammissibile è anche, per la medesima ragione, la deduzione svolta con il ricorso in ordine alla illegittima compressione delle competenze urbanistiche dei Comuni e delle prerogative delle soprintendenze ai beni culturali.

Infine è inammissibile, per lo stesso motivo, il profilo del conflitto incentrato sulla mancata sottoposizione a valutazione ambientale strategica del decreto oggetto di causa.



4.- Peraltro, quest'ultima censura si rivela inammissibile anche perché con essa la ricorrente si limita a denunciare un profilo di violazione di legge, anziché a dedurre, come è in questa sede necessario, la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali.

Analoga inammissibilità colpisce, perciò, anche le censure con le quali si lamenta che il vincolo abbia un carattere irragionevole e sproporzionato, alla luce delle caratteristiche morfologiche dell'area che vi è interessata, posto che con ciò non si pone in dubbio la spettanza del potere statale o il difetto dei presupposti che lo giustificano, ma la mera illegittimità del suo esercizio in concreto, alla luce delle effettive condizioni dei luoghi.

Spetta perciò al giudice comune vigilare sulla corretta applicazione dell'art. 136 cod. beni culturali, anche con riguardo non tanto alla vastità, ma soprattutto alla omogeneità dei beni avvinti dalla medesima dichiarazione di notevole interesse pubblico (sentenze n. 17 del 2020, n. 259 del 2019, n. 255 del 2019, n. 224 del 2019 e n. 10 del 2017).

5.- L'assoluta estraneità della censura alla sfera di competenze costituzionali della Regione costituisce ulteriore causa di inammissibilità del ricorso, nella parte in cui si lamenta l'omessa attivazione del procedimento di valutazione ambientale strategica, ovvero di un procedimento ove sono destinati ad emergere interessi facenti capo esclusivamente allo Stato (sentenza n. 219 del 2015).

Per la medesima ragione, la denunciata lesione delle prerogative delle soprintendenze statali ai beni culturali è inammissibile, anche perché indifferente rispetto alle attribuzioni della Regione ricorrente.

6.- Quest'ultima, poi, si reputa menomata nella propria sfera di competenza costituzionale dalla previsione, contenuta nel decreto oggetto di conflitto, per la quale la dichiarazione di notevole interesse pubblico costituisce parte integrante del piano paesaggistico, e non ne può essere modificata.

Posto che, per tale parte, il decreto in oggetto è meramente riproduttivo dell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, la Regione eccipe la illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione normativa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

Così operando, la ricorrente incorre però nel divieto processuale, in sede di conflitto tra enti, di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo, benché essa non fosse stata a suo tempo impugnata nel termine di decadenza concesso per proporre questioni di legittimità costituzionale in via principale.

Difatti, «a garanzia, nei loro stessi confronti, della certezza del diritto si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. Tale garanzia verrebbe meno se, con la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione per atti meramente esecutivi o applicativi, restasse aperta indefinitamente nel tempo la possibilità della impugnativa delle leggi da parte di soggetti che hanno omesso di proporla in via diretta, nei termini stabiliti dalle norme che regolano l'azione dei soggetti e degli organi costituzionali al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e l'unità dell'ordinamento giuridico positivo» (sentenza n. 140 del 1970; in seguito, nello stesso senso, sentenze n. 149 del 2009, n. 375 del 2008 e n. 334 del 2000).

7.- Per analoga ragione, il ricorso è inammissibile, nella parte in cui lamenta che, nel procedimento previsto dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, il coinvolgimento della Regione avvenga solo con parere obbligatorio, ma non vincolante, atteso che ciò è stabilito espressamente dalla legge, non impugnata a suo tempo, con lo stesso comma 3 dell'art. 138 appena citato.

8.- Per il resto, e contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso è ammissibile, poiché la Regione sostiene che le proprie competenze costituzionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio siano state menomate, in spregio alla leale collaborazione, a causa dell'esercizio di una competenza statale con carenza di potere in concreto (sentenza n. 255 del 2019). Sarebbero cioè mancati i presupposti per attivare il potere di vincolo proprio dello Stato, sicché esso avrebbe trasmodato nella compressione delle concomitanti prerogative costituzionali della Regione (per l'ammissibilità di conflitto promosso dalla Regione avverso una dichiarazione statale di notevole interesse pubblico di bene culturale, sentenza n. 334 del 1998).

Difatti, questa Corte ha da lungo tempo affermato e costantemente ribadito che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 259 del 2019).

Nel caso di specie, siffatta menomazione si riferirebbe alla elaborazione congiunta del piano paesaggistico e al governo del territorio nel suo sviluppo urbanistico, ovvero a sfere il cui esercizio sarebbe stato compromesso dal decreto oggetto di conflitto.

9.- Il ricorso, tuttavia, non è fondato.



9.1.- Sul piano delle competenze costituzionali attinenti ai beni paesaggistici, questa Corte ha già precisato che «[l]a tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007; in seguito, nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011, n. 101 del 2010, n. 226 del 2009, n. 180 del 2008 e n. 378 del 2007).

9.2.- Da tale postulato conseguono alcuni corollari.

Anzitutto, è evidente che il potere conferito allo Stato di vincolare un bene in ragione delle sue intrinseche qualità paesaggistiche (sentenza n. 56 del 1968) non costituisce una deviazione dall'impianto costituzionale, come invece suggerisce la ricorrente quando sostiene che tale attività dovrebbe necessariamente confluire in un atto oggetto di «elaborazione congiunta» con la Regione interessata.

È vero il contrario: il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), e con esso della potestà di individuare il livello di governo più idoneo ad esercitare le relative funzioni amministrative, rende del tutto coerente con il disegno costituzionale la previsione, oggi codificata dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui l'autorità statale possa autonomamente rinvenire in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche se la Regione nel cui territorio il bene si trova dovesse essere di contrario avviso.

Tale principio, già espresso da questa Corte con la sentenza n. 334 del 1998, a maggior ragione va ribadito nella vigenza del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha ulteriormente rafforzato la competenza statale nel campo della tutela dell'ambiente.

Non vi è, perciò, alcunché di straordinario o di eccezionale nella potestà oggi riconosciuta ad un organo statale dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, posto che essa, invece, è il naturale sviluppo delle attribuzioni dello Stato in tale materia.

Anzi, «è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione» (sentenza n. 140 del 2015).

9.3.- Naturalmente, nulla vieta alla legislazione statale di coinvolgere le Regioni nella funzione amministrativa di identificare i beni degni di tutela, tanto più che si tratta di un compito logicamente e giuridicamente distinto, ma senza dubbio preliminare, e perciò connesso, a successivi interventi di valorizzazione, che rientrano nella competenza concorrente (sentenze n. 138 del 2020 e n. 140 del 2015).

Allo stato attuale della legislazione, ciò avviene sia mediante l'espressione di un parere regionale non vincolante nell'ambito del procedimento avviato dallo Stato, sia per mezzo dell'emanazione diretta, nel procedimento che fa capo alla Regione stessa, del provvedimento di tutela, ma sulla base della proposta alla quale è giunta una commissione cui devono partecipare anche organi statali (artt. 137 e 140 cod. beni culturali).

Infine, il piano paesaggistico, che ha una funzione di pianificazione necessariamente ricognitiva degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, riveste anche una funzione eventualmente dichiarativa di nuovi vincoli (art. 143, comma 1, lettera d, cod. beni culturali), alla quale la Regione partecipa attraverso l'elaborazione congiunta di tale atto (da ultimo, sentenza n. 240 del 2020).

Il legislatore ordinario si è perciò ispirato in tale materia ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l'art. 9 Cost. (sentenze n. 367 del 2007, n. 183 del 2006, n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986).

Tale logica, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio.

Per questa ragione, è conforme al riparto costituzionale delle competenze che il piano paesaggistico regionale - ove non sia la sede di diversi apprezzamenti legati anche alla dimensione urbanistica del territorio - è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica, senza capacità di alterarle neppure sul piano delle prescrizioni d'uso. Altrimenti, esso potrebbe divenire l'occasione per ridurre lo standard di tutela dell'ambiente in forza di interessi divergenti, anziché la



sede deputata a collocare armonicamente siffatti interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio. L'occasione, vale a dire, per degradare «la tutela paesaggistica - che è prevalente - in una tutela meramente urbanistica» (sentenza n. 437 del 2008).

In particolare, il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ovvero di un atto di competenza della Regione, non significa che in difetto del consenso di quest'ultima lo Stato non possa vincolare alcun bene. Al contrario, esso indica che un'attività propria della Regione (e, alla quale, pertanto, va da sé che essa partecipi), ove confluiscono apprezzamenti attinenti sia al paesaggio, sia al governo del territorio, non possa essere esercitata unilateralmente, estromettendo l'autorità centrale dal processo decisionale (sentenze n. 240 del 2020; n. 86 del 2019; n. 178 del 2018; n. 68 del 2018; n. 64 del 2015; n. 211 del 2013 e n. 437 del 2008).

9.4.- Il secondo corollario, già ben presente nella giurisprudenza costituzionale, consiste infatti nella “prevalenza” assiomatica della tutela dell'ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi (sentenza n. 11 del 2016), quando, naturalmente, la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia stata legittimamente adottata con riferimento alle categorie di beni elencate dall'art. 136 cod. beni culturali.

Non spetta perciò alla Regione opporre alla scelta di tutela conservativa compiuta dallo Stato l'esigenza di alterare il bene paesaggistico nell'ottica dello sviluppo del territorio e dell'incentivo alle attività economiche che vi si svolgono, mentre un profilo di intervento dinamico, che coinvolge la Regione, può legittimamente articolarsi in attività finalizzate alla promozione e al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale (sentenze n. 138 del 2020 e n. 71 del 2020).

Sotto tale aspetto, è del tutto connaturato alla finalità di conservazione del paesaggio che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non si limiti a rilevare il valore paesaggistico di un bene, ma si accompagni a prescrizioni intese a regolamentarne l'uso, fino alla possibilità di vietarlo del tutto, come questa Corte ha recentemente sottolineato (sentenze n. 246 del 2018 e n. 172 del 2018).

Con ciò, in linea di principio, la dichiarazione non si sovrappone alla disciplina urbanistica ed edilizia di competenza regionale e locale, ma piuttosto specifica se e in quale misura quest'ultima possa esercitarsi, in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'immobile o dell'area vincolata.

La circostanza che larga parte del territorio interessato dalla dichiarazione sia già tutelata per legge ai sensi dell'art. 142 cod. beni culturali non toglie, perciò, che la dichiarazione di notevole interesse pubblico possa sopraggiungere, proprio al fine di arricchire con maggiori dettagli lo specifico grado di protezione di cui i beni inseriti nell'area debbono godere.

10.- Sulla base di queste premesse, appare chiaro che spettava allo Stato adottare il decreto oggetto di conflitto, poiché esso corrisponde all'esercizio di un'attribuzione costituzionale declinata dalla legge con l'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, insuscettibile, nel caso concreto, di pregiudicare le competenze della Regione Veneto in tema di valorizzazione dei beni culturali e di governo del territorio.

10.1.- In senso opposto, non vale obiettare che, alla data di adozione dell'atto oggetto di conflitto, era da lungo tempo in corso il procedimento per approvare congiuntamente il piano paesaggistico regionale, sicché imporre il vincolo al di fuori di tale sede violerebbe il principio di leale collaborazione.

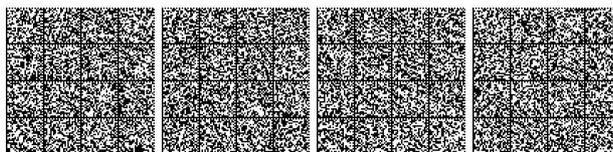
Difatti, si è già osservato che, in base alla logica incrementale della tutela paesaggistica, è ininfluenza sulla preliminare dichiarazione di notevole interesse pubblico la circostanza che Stato e Regione non concordino, eventualmente, sull'introduzione in sede di pianificazione di un nuovo vincolo ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera d), cod. beni culturali.

Il piano è infatti tenuto a recepire i vincoli già formati, proprio perché nel disegno costituzionale, poi attuato dal legislatore ordinario, non compete alla Regione paralizzare le scelte di tutela compiute dai competenti organi statali.

Ne consegue che l'imposizione del vincolo è stata disposta “nelle more della redazione del piano paesaggistico” non perché quest'ultimo sia destinato ad incidere su tale scelta, ma, più semplicemente, perché la finalità di conservazione non è stata di fatto ancora perseguita dallo Stato in occasione dell'approvazione dello strumento di pianificazione, fermo restando che è rimessa alla discrezionalità dell'organo statale competente optare per tale soluzione, ovvero procedere unilateralmente.

In quest'ultimo caso, poi, non è affatto necessario, come invece sostiene la ricorrente, che vi siano ragioni di urgenza. L'art. 138, comma 3, cod. beni culturali riflette, come si è visto, l'esercizio di una competenza costituzionale propria dello Stato, che quest'ultimo, secondo la logica incrementale delle tutele, può esercitare senza alcun condizionamento legato a fattori temporali o contingenti, ovvero alla sfera di competenza regionale.

11.- Il ricorso è perciò privo di fondamento.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottare il decreto 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210164

N. 165

Ordinanza 7 - 22 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di capacità contributiva - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, promossi con due ordinanze del 7 novembre 2019 dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, iscritte, rispettivamente, ai numeri 153 e 193 del registro ordinanze 2020, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020, e n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Axa Mps assicurazione danni spa e della Axa Mps assicurazione vita spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore del 7 novembre 2019 (reg. ord. n. 153 e n. 193 del 2020), la Commissione tributaria regionale (CTR) del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, il quale prevede che, «[i]n deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa, l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale di 8,5 punti percentuali. L'addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'articolo 106, comma 3, del suddetto testo unico»;

che le questioni sono sorte nel corso di due giudizi che traggono origine dai ricorsi proposti, rispettivamente, dalla Axa Mps assicurazioni danni spa e dalla Axa Mps assicurazioni vita spa avverso il silenzio-rifiuto formatosi sulle istanze di rimborso dei tributi da esse versati, ai sensi del citato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, a titolo di "addizionale" all'imposta sui redditi delle società (IRES) dovuta per il 2013;

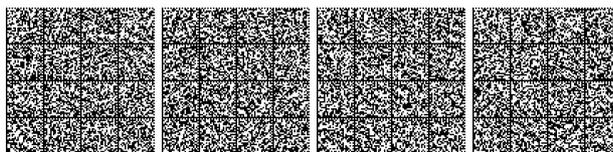
che, secondo quanto riferito dai giudici a quibus, le società ricorrenti hanno interposto appello avverso le sentenze della Commissione tributaria provinciale di Roma di rigetto dei ricorsi, chiedendo: *a*) in via principale, di riformare le sentenze impugnate per insufficiente e contraddittoria motivazione circa la sussistenza di una discriminazione fiscale quale effetto dell'applicazione della norma censurata alle società ed enti che esercitano attività assicurativa; *b*) in via subordinata, di sollevare questioni di legittimità costituzionale della norma denunciata per violazione degli artt. 3, 41, 53 e 77 Cost. o, in alternativa, di rimettere alla Corte di giustizia la questione di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea della predetta addizionale; *c*) in ulteriore subordine, di sospendere il giudizio in attesa della pronuncia della Corte «in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata a seguito dell'ordinanza n. 345/2018 dalla CTR del Piemonte e dell'ordinanza 25/2019 della CTR di Trento»;

che, in entrambi i giudizi, la CTR del Lazio ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate la questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. quanto ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva;

che, ad avviso dei giudici rimettenti, secondo la giurisprudenza di questa Corte sul principio di capacità contributiva quale presupposto e limite del potere impositivo dello Stato e quale specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (sono citate le sentenze n. 258 del 2002; n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963), una diversificazione del regime tributario per aree economiche o per tipologia di contribuenti sarebbe consentita solo laddove «supportata da adeguate e comprovate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degener[erebbe] in arbitraria discriminazione» (sono citate le sentenze n. 111 del 1997, n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012), e «la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore [...] dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione» (sentenza n. 10 del 2015);

che il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, non soddisferebbe nessuno dei requisiti di adeguatezza e ragionevolezza richiesti ai fini del rispetto dei principi sopra enunciati in quanto, avuto riguardo al 2013, per il settore bancario e finanziario non risulterebbero dimostrati né un'eccezionale redditività (a fronte di una maggiore liquidità), né l'ottenimento di sovrapprofitti riconducibili a rendite di posizione o a vantaggi congiunturali;

che, inoltre, la struttura dell'imposizione addizionale non sarebbe ancorata a un indice di capacità contributiva, né il legislatore avrebbe manifestato l'intenzione di colpire un maggior reddito o un volume di affari superiore a un dato valore;



che la norma censurata, per un verso, graverebbe dell'addizionale il reddito complessivo netto senza, tuttavia, individuare alcun elemento in grado di giustificare «il sacrificio patrimoniale al quale viene sottoposta una determinata categoria di soggetti», lasciando altresì indenni, a parità di capacità contributiva, altre categorie; per altro verso, non prevedrebbe un meccanismo che consenta di tassare più severamente solo l'eventuale parte di reddito connessa alla presunta posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente;

che, ad avviso dei giudici rimettenti, l'unica *ratio* ascrivibile alla norma censurata consisterebbe nella necessità di copertura del deficit di bilancio causato dalla soppressione della seconda rata IMU, cosicché l'oggetto della tassazione sarebbe «non il maggior reddito o la presunta maggior capacità di realizzare profitti, ma la maggior liquidità e la presunta maggior solidità delle imprese bancarie e assicurative»;

che, il lamentato vulnus agli artt. 3 e 53 Cost. non potrebbe d'altronde essere escluso soltanto in forza del carattere transitorio della misura impositiva oggetto della censura;

che, infine, il trattamento differenziato riservato dalla norma censurata solo ad alcuni soggetti non potrebbe essere giustificato nemmeno da ragioni di solidarietà sociale, non essendo queste «idonee da sole, in difetto di un obiettivo indice di maggior capacità contributiva», a superare gli illustrati rilievi di illegittimità costituzionale;

che, le questioni sarebbero rilevanti in quanto la sorte dei relativi giudizi dipenderebbe unicamente dall'applicazione della norma denunciata, senza che a ciò osti la possibilità per la Corte di regolare in sentenza gli effetti di una pronuncia di accoglimento (è citata nuovamente la sentenza n. 10 del 2015);

che nei rispettivi giudizi si sono costituite la Axa Mps assicurazioni danni spa e la Axa Mps assicurazioni vita spa, le quali, spendendo le medesime difese, hanno chiesto l'accoglimento della questione di costituzionalità sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente riprodotte di quelle adottate dai rimettenti;

che entrambe le parti hanno altresì chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 «eventualmente, per gli ulteriori difetti, non considerati dal Giudice rimettente» e, segnatamente, in riferimento: *a)* all'art. 77 Cost., per la mancanza di «una effettiva necessità di urgenza collegata all'adozione dell'addizionale»; *b)* all'art. 41 Cost., per la lesione del legittimo affidamento riconducibile anche a tale parametro, in quanto l'addizionale avrebbe frustrato le iniziative economiche già assunte e i costi già sostenuti, senza consentire al privato di rideterminare le sue scelte imprenditoriali;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o manifestamente non fondate;

che l'inammissibilità discenderebbe dall'asserito difetto di motivazione in ordine alle ragioni per le quali «il carattere temporale dell'operazione non sarebbe rilevante al fine di provarne la legittimità costituzionale», laddove invece proprio la transitorietà consentirebbe di circoscrivere l'aggravio di imposta a una cerchia specifica di contribuenti;

che, nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate;

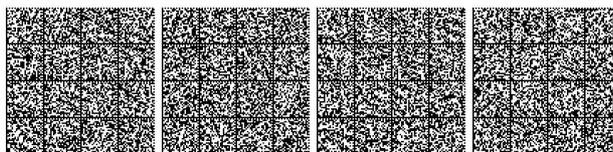
che la denunciata discriminazione qualitativa del reddito non sarebbe irragionevole, poiché, da un lato, i redditi prodotti dai soggetti passivi incisi dall'addizionale esprimerebbero una differenziata capacità contributiva desumibile dalle peculiari caratteristiche di accesso e di regolazione del settore economico cui appartengono i «servizi bancari, assicurativi, finanziari», e, dall'altro lato, l'aggravio d'imposta derivante dalla norma censurata sarebbe transitorio e giustificato anche da esigenze di copertura finanziaria a beneficio di settori socialmente ed economicamente più deboli;

che, pertanto, la norma in esame costituirebbe «un ragionevole contemperamento tra tutti gli interessi coinvolti», così sottraendosi alle censure dei rimettenti;

che, ad avviso della difesa statale, conformemente «a questi concetti», la sentenza n. 288 del 2019 di questa Corte avrebbe rigettato analoghe questioni concernenti lo stesso art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, e il suo esito dovrebbe essere qui confermato, poiché le odierne ordinanze di rimessione non apporterebbero nuovi argomenti idonei a condurre a diversa conclusione;

che in data 7 luglio 2021 sia la Axa Mps assicurazioni danni spa che la Axa Mps assicurazioni vita spa hanno depositato memorie fuori termine.

Considerato che, con due ordinanze di analogo tenore del 7 novembre 2019 (reg. ord. n. 153 e n. 193 del 2020), la Commissione tributaria regionale (CTR) del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, il quale prevede che, «[i]n deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, per il



periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa, l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale di 8,5 punti percentuali. L'addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'articolo 106, comma 3, del suddetto testo unico»;

che il *thema decidendum* è limitato alle censure proposte dai giudici a quibus e non può estendersi alle ulteriori questioni sollevate dalle parti private (*ex plurimis*, sentenze n. 147, n. 109, n. 49 e n. 35 del 2021, n. 186 e n. 165 del 2020, n. 78 e n. 7 del 2019);

che, secondo i giudici rimettenti, la norma censurata lederebbe i principi di capacità contributiva e di uguaglianza, avendo introdotto un aggravio dell'imposta sui redditi delle società (IRES) in assenza di ragioni giustificatrici di una discriminazione qualitativa dei redditi;

che resterebbe infatti indimostrata sia l'eccezionale redditività del settore bancario, finanziario e assicurativo, sia la sussistenza di extraprofiti;

che, dunque, l'addizionale (*recte*: la sovraimposta) non sarebbe ancorata ad un indice di capacità contributiva, né sarebbe stato previsto un meccanismo impositivo che consenta di tassare più severamente solo l'eventuale parte di reddito connessa alla presunta posizione privilegiata dell'attività esercitata in tali settori;

che la disciplina censurata non troverebbe nemmeno giustificazione nella natura transitoria - in quanto limitata al solo anno 2013 - né nelle asserite esigenze di solidarietà sociale;

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, concernenti la medesima disposizione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che in entrambi i giudizi l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione quanto all'assertività dell'argomento secondo il quale «il carattere temporale dell'operazione non sarebbe rilevante al fine di provarne la legittimità costituzionale», laddove invece proprio la transitorietà consentirebbe di circoscrivere l'aggravio di imposta a una cerchia specifica di contribuenti;

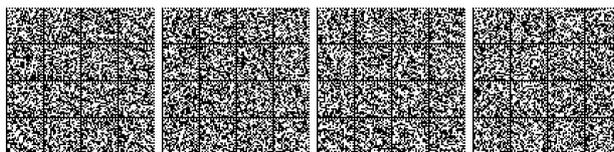
che l'eccezione non è fondata, perché i giudici a quibus, nel lamentare la mancanza di un'adeguata giustificazione obiettiva «coerentemente tradotta nella struttura dell'imposta», hanno sinteticamente, ma esaurientemente motivato il profilo dell'inidoneità della sola natura transitoria dell'inasprimento fiscale a rendere legittima la norma censurata;

che, nel merito, le censure dei rimettenti debbono essere inquadrate innanzitutto nell'ambito delle cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi, alla luce del combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., in forza del quale «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sostanzialmente nello stesso senso, sentenze n. 104 del 1985, relativa agli emolumenti arretrati per lavoro dipendente, e n. 42 del 1980, in tema di imposta locale sui redditi)» (sentenza n. 288 del 2019);

che le indicate questioni sono manifestamente infondate;

che, infatti, questa Corte, con la citata sentenza n. 288 del 2019, successiva alle ordinanze di rimessione qui in esame, ha già dichiarato non fondate le medesime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. quanto ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva;

che, in particolare, questa Corte ha chiarito, per un verso, che il presupposto dell'«addizionale» non attiene né alla sussistenza di extraprofiti, né alla «elevata liquidità “a breve”» dei soggetti operanti nei settori creditizi, finanziari e assicurativi; per l'altro verso, che «non appare in sé censurabile [...] che il legislatore abbia assunto come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi della nuova imposta al mercato finanziario (cui questi sono evidentemente riconducibili), ravvisandovi uno specifico indice di capacità contributiva», dati i «connotati di tipo oligopolistico, con la conseguenza che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda»; del resto, «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica» (sentenza n. 288 del 2019);



che, inoltre, la medesima sentenza n. 288 del 2019 ha ritenuto non travalicato il limite dell'arbitrarietà della misura dell'imposizione, in quanto la disposizione denunciata va considerata nel contesto di una più ampia riforma legislativa, che ha recato «significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta»;

che, quindi, se, da un lato, non si può certo ritenere che lo stesso mercato finanziario, nonostante le sopra descritte caratteristiche strutturali, non sia stato, a sua volta, colpito dalla crisi, dall'altro, non si può tuttavia non considerare che il legislatore, con plurimi interventi agevolativi, «ha dimostrato di venire incontro a una puntuale esigenza degli specifici settori finanziario, creditizio e assicurativo, in conseguenza della crisi economica» (sentenza n. 288 del 2019);

che anche la doglianza fondata sull'inidoneità della mera natura transitoria a giustificare misure fiscali è già stata esaminata e superata, riconoscendo però a tale elemento unicamente la valenza di argomento aggiuntivo nel contesto di una valutazione sistematica della nuova imposta, in quanto «[d]i per sé [...] la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali» (sentenza n. 288 del 2019);

che, infine, quanto alla dedotta assenza di ragioni di solidarietà sociale alla base della misura fiscale introdotta, questa Corte ha già concluso per la non fondatezza del rilievo, evidenziando che il suddetto intervento legislativo, in connessione con quello sulla seconda rata dell'IMU, ha, in ogni caso, comportato «uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando comunque anche le famiglie meno abbienti colpite dalla difficile fase congiunturale, con un innegabile, per quanto parziale, effetto redistributivo e solidaristico» (ancora, sentenza n. 288 del 2019);

che le odierne questioni, dunque, non apportano nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati in tale pronuncia e devono, di conseguenza, essere dichiarate manifestamente infondate (*ex multis*, ordinanze n. 111 del 2021; n. 204 e n. 93 del 2020).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 166

Sentenza 23 giugno - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disciplina dell'attività funeraria, di cremazione e di dispersione delle ceneri - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, previo parere obbligatorio ma non vincolante della ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disciplina dell'attività funeraria, di cremazione e di dispersione delle ceneri - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e sentita la ASL competente, la costruzione di case del commiato e di case funerarie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disciplina dell'attività funeraria, di cremazione e di dispersione delle ceneri - Filtri per il trattamento dei gas derivanti dalla decomposizione - Previsione che l'autorizzazione all'uso sia rilasciata dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera g), e terzo.

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,

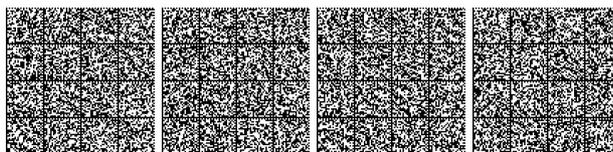
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-9 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 80 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 Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;



uditi l'avvocata dello Stato Daniela Canzoneri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocata Paola Ambruosi per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-9 settembre 2020 e depositato l'8 settembre 2020, iscritto al reg. ric. n. 80 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche», per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall'art. 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all'art. 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

2.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2000, che sostituisce integralmente l'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, viene censurato in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 338 del regio decreto n. 1265 del 1934 (d'ora in avanti: t.u. leggi sanitarie). Quest'ultima disposizione, dettata a presidio di esigenze di natura igienico-sanitaria, viene ritenuta principio fondamentale della materia «tutela della salute».

2.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe di derogare alla fascia di rispetto di duecento metri dai centri abitati per la costruzione di nuovi cimiteri o per l'ampliamento di quelli esistenti, a condizioni diverse rispetto a quelle previste dal citato principio fondamentale.

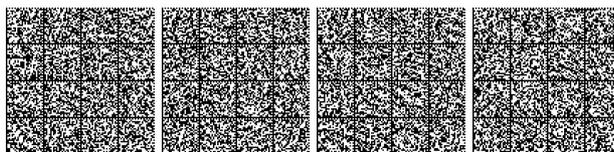
In particolare, la norma regionale censurata stabilisce che il Consiglio comunale possa autorizzare la deroga alla fascia di rispetto «nei casi di reale necessità», «sentita l'ASL competente per territorio».

Viceversa, il principio fondamentale di cui all'art. 338, quarto comma, t.u. leggi sanitarie consente al Consiglio comunale di approvare la deroga alla fascia di rispetto sulla base dei seguenti presupposti: «previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale»; «non oltre il limite di 50 metri»; e quando, anche alternativamente, «a) risulti accertato che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari».

3.- La seconda disposizione impugnata è il comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 4 della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, consentendo al Comune di autorizzare nei centri abitati la realizzazione di case funerarie e di strutture per il commiato. Tali costruzioni, disciplinate dall'art. 17 della stessa legge reg. Puglia n. 34 del 2008, la cui rubrica recita «Strutture per il commiato», sono deputate, secondo il comma 2, lettere a) e b), dell'indicato art. 17, alla «esposizione delle salme e dei feretri, anche a cassa aperta, per lo svolgimento delle cerimonie funebri» (case funerarie) e alla «esposizione a fini cerimoniali del defunto posto in feretro chiuso» (sala del commiato).

Nei confronti del citato art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, l'atto di impugnazione lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 338, primo comma, t.u. leggi sanitarie.

3.1.- Per quanto attiene alla prima censura, il ricorrente sostiene che la competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), sarebbe comprovata dal rinvio che il disegno di legge n. 1611 del 2014 (Disciplina in materia funeraria) avrebbe fatto alla disciplina della materia da parte di una fonte statale, qual è il regolamento di polizia mortuaria, di cui al d.P.R. n. 285 del 1990. In senso analogo, deporrebbe il riferimento al mede-



simo regolamento operato dall'art. 3, comma 1, lettera *i*), della legge 30 marzo 2001, n. 130 (Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri), ai fini della disciplina delle «sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato».

3.2.- Con la seconda censura promossa con riguardo al medesimo art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, il ricorrente si duole del contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 338, primo comma, t.u. leggi sanitarie.

L'atto di impugnazione contesta, infatti, la violazione della fascia di rispetto, che deve separare i cimiteri dai centri abitati, in quanto ritenuta vincolante anche per la realizzazione delle case funerarie e delle strutture di commiato. Queste - secondo il ricorrente - sarebbero assimilabili ai cimiteri, in linea con quanto desumibile dalla stessa giurisprudenza amministrativa della Regione Puglia (il ricorso richiama, in proposito, la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, 14 giugno 2019, n. 1030).

4.- Infine, la terza disposizione impugnata è l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che introduce tre commi aggiuntivi all'art. 14-*bis* della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, relativi ai sistemi di sepoltura e ai filtri assorbenti necessari alla depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione. In particolare, il comma 2-*ter* prevede che «[i]l fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute».

4.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020 violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», là dove la legge regionale andrebbe a disciplinare «unilateralmente e autoritativamente» le attribuzioni di un organo statale.

4.2.- In secondo luogo, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla norma interposta di cui all'art. 77, comma 3, del d.P.R. n. 285 del 1990 (d'ora in avanti anche: Regolamento di polizia mortuaria).

Il ricorrente argomenta che, in un ambito squisitamente tecnico, quale la disciplina dei filtri, le norme secondarie, di cui al d.P.R. n. 285 del 1990, possono essere fonti di principi fondamentali della materia «tutela della salute». Sarebbe coerente con tale funzione l'art. 77, comma 3, del citato regolamento, là dove prevede che «il Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i gas della putrefazione».

In particolare, l'indicato art. 77, comma 3, viene interpretato nel senso che l'autorizzazione relativa alle prescrizioni normative di tipo igienico-sanitarie, richieste per l'uso delle valvole e degli altri dispositivi filtranti, spetterebbe al Ministero della sanità, mentre le Regioni dovrebbero limitarsi ad approvare i singoli manufatti delle società produttrici o importatrici di materiali funerari.

Tanto premesso, la disposizione regionale impugnata non potrebbe prevedere un meccanismo autorizzativo diverso da quello disegnato dalla norma di principio.

5.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato il 16 ottobre 2020, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate e argomentando quanto segue.

5.1.- In merito all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, la difesa regionale si duole del carattere sommario delle censure prospettate dall'Avvocatura generale, che si sarebbe limitata a richiamare la norma interposta, omettendo di fornire una congrua indicazione delle ragioni del contrasto con la disposizione impugnata. La vaghezza della censura non chiarirebbe il vulnus arrecato dal legislatore regionale ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» e, in specie, all'art. 338 t.u. leggi sanitarie.

Per converso, la difesa regionale adduce che la disposizione impugnata sarebbe rimasta «nel solco della norma nazionale» e che si potrebbe (e si dovrebbe) offrire «un'interpretazione conforme a Costituzione» della previsione regionale.

5.2.- Relativamente, poi, all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, la Regione stigmatizza l'assenza di ogni supporto argomentativo in ordine alla premessa su cui si fonda la censura di presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. Non sarebbe, infatti, motivata la sussistenza di una competenza esclusiva dello Stato nella regolazione delle case funerarie e delle strutture per il commiato, tanto più che - obietta la parte resistente - non è stato impugnato l'art. 17 della medesima legge regionale, che disciplina organicamente la materia.

La difesa regionale esclude, del resto, che la competenza esclusiva possa essere argomentata sulla base di un disegno di legge, che per di più richiama il d.P.R. n. 285 del 1990. Questo, in quanto fonte secondaria, non potrebbe disporre principi fondamentali, se non quando è chiamato a individuare «specifiche tecniche» (in tal senso l'atto di costituzione in giudizio richiama le sentenze n. 180 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018).



5.2.1.- Quanto alle censure mosse all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente al parametro interposto dell'art. 338 t.u. leggi sanitarie, la difesa regionale contesta che le strutture del commiato e le case funerarie possano essere assimilate ai cimiteri e che, dunque, sia giustificata la doglianza in merito alla generalizzata deroga alla fascia di rispetto prevista dalla disposizione regionale.

5.3.- Da ultimo, con riguardo alla impugnazione dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, la Regione eccepisce l'infondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. nonché l'inammissibilità o l'infondatezza della questione posta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente al parametro interposto di cui all'art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria.

5.3.1.- Sotto il primo profilo, la difesa regionale rileva che la disposizione impugnata avrebbe inteso meramente riferirsi, pur se «con formulazione invero generica e di fatto priva di contenuti precettivi, alla necessità che l'uso del filtro in questione sia regolarmente autorizzato, ai sensi della vigente normativa, dagli organi competenti (statali o regionali)». Essa invoca, pertanto, una interpretazione della disposizione conforme alla Costituzione.

5.3.2.- Con riferimento, poi, alla seconda censura, la difesa regionale contesta la doglianza relativa al mancato rispetto dell'art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria, poiché tale fonte secondaria non sarebbe idonea a dettare principi fondamentali della materia concorrente «tutela della salute», in quanto non disciplinerebbe specifiche regole tecniche.

6.- Il 1° giugno 2021 la Regione Puglia ha depositato una memoria difensiva, nella quale ha ribadito l'irrilevanza e la non fondatezza delle questioni promosse.

7.- Di seguito, all'udienza del 23 giugno 2021, sia l'Avvocatura generale sia la difesa regionale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

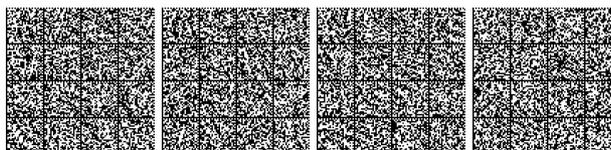
1.- Con ricorso notificato il 3-9 settembre 2020 e depositato l'8 settembre 2020, iscritto al reg. ric. n. 80 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche», per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall'art. 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all'art. 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

1.1.- I tre commi impugnati disciplinano, rispettivamente: la possibilità per il Comune di approvare deroghe alla cosiddetta «fascia di rispetto cimiteriale»; la facoltà del Comune di autorizzare la costruzione nei centri abitati di case funerarie e di strutture per il commiato; la competenza ad autorizzare l'uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica.

2.- Con il primo motivo di ricorso è censurato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che sostituisce l'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, stabilendo che «[i]n deroga a quanto previsto dal comma 2 nei casi di reale necessità il comune può approvare, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati, tranne il caso dei cimiteri di urne».

La disposizione regionale, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contravvenendo al principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», dettato dall'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934 (d'ora in avanti anche: t.u. leggi sanitarie).

La citata norma interposta prevede, in particolare: al primo comma, che «[i] cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di duecento metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge»; e, al



quarto comma, che «[i] consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente Azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a duecento metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di cinquanta metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni: a) risulti accertato dal medesimo consiglio comunale che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari».

2.1.- La Regione, costituita in giudizio, ha eccepito sul punto la genericità del ricorso, che si limiterebbe ad un mero richiamo alla norma interposta, omettendo di fornire una congrua indicazione delle ragioni del lamentato contrasto.

2.2.- L'eccezione non è fondata.

Il ricorso introduttivo motiva la censura, sottolineando «l'evidenza [della] palese violazione», rilevabile per tabulas, fra quanto contemplato dalla disposizione impugnata e quanto previsto dal parametro interposto, le cui condizioni - si sottolinea - «assumono carattere tassativo». Al contempo, il ricorso non manca di prospettare argomenti che supportano la possibilità di riconoscere all'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934 la natura di principio fondamentale della materia «tutela della salute».

2.3.- Nel merito la questione è fondata.

2.3.1.- L'art. 338 t.u. leggi sanitarie deve ritenersi espressione di un principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per giurisprudenza costante di questa Corte la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 164 del 2019, n. 246 e n. 94 del 2018, n. 16 del 2010 e n. 268 del 2007).

L'elemento contenutistico e il profilo teleologico devono, dunque, attrarre esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina.

In linea con questa prospettiva, l'art. 338 t.u. leggi sanitarie regola, con una disposizione di respiro generale, la cosiddetta fascia di rispetto, finalizzata a distanziare i cimiteri dai centri abitati e dagli edifici di nuova realizzazione. Tale contenuto riflette la funzione di preservare basilari esigenze di natura igienico-sanitaria, che si impongono, nei medesimi termini, sull'intero territorio nazionale, confermando i chiari tratti distintivi di un principio fondamentale.

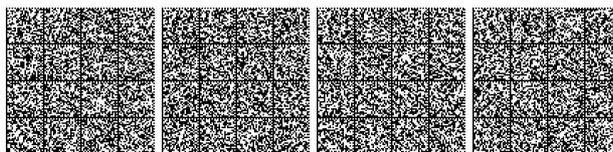
Condivide quella medesima natura, e al contempo presenta un carattere tassativo ed eccezionale, la previsione che detta le possibili deroghe alla fascia di rispetto, vale a dire il quarto comma dello stesso art. 338 t.u. leggi sanitarie, come modificato dall'art. 28 della legge n. 166 del 2002. A tal riguardo, è opportuno evidenziare che la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale a escludere il carattere di principio della norma, qualora esse risultino legate al medesimo principio «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenza n. 355 del 1994). In particolare, una tale relazione deve, senza dubbio, riscontrarsi fra la norma che contempla la prescrizione generale della fascia di rispetto e quella che, in via eccezionale, ne consente la deroga.

2.3.2.- Venendo ora alla comparazione fra la disposizione impugnata e l'art. 338, quarto comma, t.u. leggi sanitarie, emerge una palese discrasia fra le condizioni che consentono la deroga alla fascia di rispetto, in base alla norma regionale, e i tassativi presupposti richiesti dal principio fondamentale.

L'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, consente al Consiglio comunale di approvare la deroga, richiedendo il parere obbligatorio, ma non vincolante, della competente azienda sanitaria locale. Viceversa, la disciplina statale ritiene necessaria l'acquisizione del parere favorevole del medesimo organo.

Quanto, poi, al contenuto della valutazione che il Consiglio comunale è chiamato ad operare, la disposizione regionale si limita a richiedere che sia accertato che ricorrano «casi di reale necessità». Per converso, il principio statale esige, in via alternativa, o che ricorra una sostanziale impossibilità a conformarsi alla fascia di rispetto, in ragione di «particolari condizioni locali», sicché «non sia possibile provvedere altrimenti», o che sussistano specifiche e tipizzate condizioni dei luoghi, idonee a giustificare la minore distanza fra cimitero e centro abitato. Una congrua separazione viene, in particolare, garantita dalla presenza di «strade pubbliche almeno di livello comunale [...], o [di] fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero [di] ponti o [di] impianti ferroviari».

Infine, la norma statale impone il limite invalicabile dei cinquanta metri dal centro abitato, che la disposizione regionale neppure menziona.



Il complesso delle difformità riscontrate e, dunque, il mancato rispetto da parte della disposizione regionale di presupposti tassativi, che, a partire dal necessario parere positivo dell'azienda sanitaria locale, riflettono generali istanze di natura igienico-sanitaria, comportano la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020.

3.- La seconda disposizione impugnata - l'art. 1, comma 2, della citata legge regionale - ha, a sua volta, aggiunto un nuovo comma (il 3-*bis*) all'art. 4 della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, del seguente tenore: «[i]n deroga a quanto previsto dal comma 2, il comune può approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie di cui all'art. 17».

La censura formulata nel ricorso si incentra su due parametri.

È denunciata, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché la regolamentazione delle case funerarie e delle strutture del commiato atterrebbe - secondo la lettura del ricorrente - alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» di competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, viene lamentato un contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934, in quanto, sempre secondo il ricorrente, anche per la realizzazione delle strutture sopra citate risulterebbe vincolante, come per i cimiteri, la conformità alla disciplina sulla fascia di rispetto.

3.1.- Con riferimento alla prima censura, la difesa regionale ha eccepito la genericità della motivazione, nonché la inadeguatezza delle argomentazioni e degli indici normativi evocati a supporto della competenza legislativa statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

3.1.1.- In via preliminare, occorre, tuttavia, rilevare d'ufficio che difetta ab imis, nella delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, approvata il 7 agosto 2020, il riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., quale motivo di censura dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020.

Il punto numero 2 della relazione allegata alla citata delibera contesta, infatti, la disposizione impugnata, rinviando genericamente alle ragioni indicate nel punto numero 1. Sennonché l'unico parametro evocato al punto numero 1 è - come si è già evidenziato - l'art. 117, terzo comma, Cost.

A tale riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, «deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012), poiché «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 128 del 2018).

Di conseguenza, la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., promossa con riguardo all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, deve dichiararsi inammissibile.

3.2.- La seconda censura rivolta all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, riguarda la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 338 t.u. leggi sanitarie.

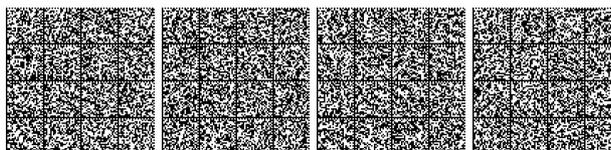
La questione non è fondata.

L'art. 338 t.u. leggi sanitarie disciplina la fascia di rispetto con riferimento ai soli cimiteri e non è estensibile alle case funerarie e alle strutture del commiato. Queste, finalizzate alla custodia delle salme per il compimento del periodo di osservazione nonché alla celebrazione dei riti per il commiato, non sono sussumibili nella nozione di cimitero, né tale assimilazione può in alcun modo inferirsi dalla legge statale, che non le disciplina.

D'altro canto, le problematiche di natura igienico-sanitaria, correlate ai cimiteri, non sono le medesime che si pongono per le case funerarie e per le strutture del commiato, con riguardo alle quali il legislatore pugliese ha, comunque, richiesto il rispetto delle caratteristiche igienico-sanitarie «previste dalle norme comunitarie e nazionali per i servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate» (art. 17, comma 4, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008).

Non trovando, dunque, applicazione il principio fondamentale di cui all'art. 338 t.u. leggi sanitarie, si deve ritenere che la Regione Puglia abbia legittimamente disciplinato il profilo relativo alla collocazione di tali strutture. In assenza di una normativa statale, infatti, le Regioni, secondo un orientamento costante di questa Corte, possono «esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente», senza dover «attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato» (sentenza n. 94 del 2003).

In particolare, se in un primo momento - con l'art. 35, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), modificativo dell'art. 4, comma 3, della legge reg.



Puglia n. 34 del 2008 - la Regione ha ritenuto di ricomprendere le strutture del commiato fra quelle la cui costruzione doveva attenersi agli stessi presupposti richiesti per la fascia di rispetto relativa ai cimiteri, tale originaria scelta non comporta alcun vincolo per le successive determinazioni legislative della medesima Regione.

La decisione regionale di estendere a taluni ambiti il rispetto di regole che il legislatore statale ha dettato per differenti contesti, e che solo per questi rilevano quali principi fondamentali della materia, non può, infatti, attrarre, per una sorta di proprietà transitiva, il vincolo al rispetto di quei principi anche in settori che il legislatore statale non ha inteso contemplare.

Per le ragioni esposte, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che consente al Comune di approvare la costruzione di case funerarie e di strutture del commiato nella fascia di rispetto cimiteriale, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 338 t.u. leggi sanitarie, in quanto espressione di un principio fondamentale riferito esclusivamente ai cimiteri.

4.- Con il terzo motivo di ricorso, è impugnato, infine, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che introduce all'art. 14-*bis* della legge reg. Puglia n. 34 del 2008 tre nuovi commi - dal 2-*bis* al 2-*quater* -, il cui contenuto è di seguito riportato.

«Il sistema di depurazione ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente con particolari caratteristiche fisico-chimiche o di un filtro biologico, oppure di soluzioni miste al fine di raggiungere lo scopo primario di risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali. La capacità di filtro dovrà garantire che non ci sia percezione olfattiva in atmosfera dei gas provenienti dalla putrefazione, protratta per tutto il periodo di funzionamento del sistema depurativo» (comma 2-*bis*). «I filtri devono riportare impresso il marchio del fabbricante, in posizione visibile e la sigla identificativa delle caratteristiche possedute, secondo i criteri uniformi stabiliti dai competenti enti di normazione, ai fini del controllo. Il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute» (comma 2-*ter*). «Al fine di uniformare sul territorio regionale il sistema di sepoltura, i comuni devono adeguare i propri regolamenti in materia di polizia mortuaria entro novanta giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli» (comma 2-*quater*).

La censura formulata nel ricorso si incentra su due parametri.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, introducendo «unilateralmente e autoritativamente» attribuzioni ad un organo dello Stato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione statale esclusiva la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

La medesima disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati, nella materia concorrente «tutela della salute», dall'art. 77, comma 3, del d.P.R. n. 285 del 1990 (d'ora in avanti: Regolamento di polizia mortuaria), secondo cui «[i]l Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i gas della putrefazione».

5.- Alla luce delle motivazioni addotte a corredo delle due censure, occorre, preliminarmente, riferire entrambe le questioni, poste dal Presidente del Consiglio dei ministri, al mero inciso dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020 il quale, nell'introdurre un nuovo comma 2-*ter* all'art. 14-*bis* della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, prevede che l'uso dei filtri debba essere previamente autorizzato dal Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.

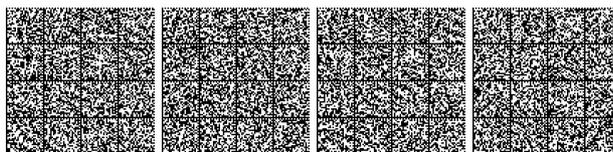
5.1.- Con riguardo alla prima censura, la difesa regionale obietta che la disposizione impugnata si limiterebbe a riferirsi «con formulazione invero generica e di fatto priva di contenuti precettivi, alla necessità che l'uso del filtro in questione sia regolarmente autorizzato, ai sensi della vigente normativa, dagli organi competenti (statali o regionali)». Di conseguenza, basterebbe tale interpretazione a superare il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., relativo alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

5.2.- L'interpretazione proposta dalla difesa regionale non può essere accolta e la questione è fondata.

La disposizione impugnata delinea una competenza alternativa dell'organo statale rispetto a quella dell'organo regionale per l'autorizzazione all'uso dei filtri.

Così facendo, essa rende fungibili le loro attribuzioni e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva in via esclusiva alla legislazione statale la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione dei suoi organi.

D'altro canto, è proprio la prospettiva dell'alternativa fra l'autorizzazione del Dipartimento regionale e quella del Ministero della salute ad ostacolare la possibilità di interpretare la disposizione impugnata nel solco della normativa statale, come propone la difesa regionale.



La fungibilità di attribuzioni fra organi statale e regionale non può essere ricondotta all'alveo della ben diversa ripartizione di competenze disegnata a livello statale.

In particolare, l'art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria assegna al «Ministro della sanità» il compito di autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei al medesimo fine, avendo riguardo, secondo la circolare del Ministero della salute 11 dicembre 2015, n. 36158 (Autorizzazioni previste dal Regolamento di polizia mortuaria di cui agli artt. 31, 75 e 77 terzo comma del DPR 10 settembre 1990, n. 285), all'«autorizzazione recante una regola tecnica di natura igienico-sanitaria, [...] da considerarsi come provvedimento sostanzialmente normativo». Per converso, secondo la medesima circolare, alle Regioni spetta autorizzare i singoli manufatti, verificando la loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche fornite.

In definitiva, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, se ben può attribuire al Dipartimento regionale il compito di autorizzare l'uso dei filtri, in linea con la normativa statale che riferisce tale competenza ai singoli manufatti, per converso, viola l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., nella parte in cui assegna la medesima competenza in alternativa al Ministero della salute.

5.3.- Da ultimo, deve ritenersi assorbita la questione di legittimità costituzionale promossa con riguardo al medesimo inciso dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, limitatamente alle parole «o al Ministero della salute»;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 167

Sentenza 23 giugno - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province - Previsione che il verbale di consegna costituisce titolo per la trascrizione, l'intavolazione e la voltura catastale dei diritti reali sui beni trasferiti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Cessazione della materia del contendere.

Enti locali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Misure per fronteggiare l'emergenza COVID-19 - Poteri attribuiti ai Comuni - Possibile riduzione del gettito TARI, TOSAP o COSAP per l'anno 2020, anche impiegando l'avanzo disponibile - Possibile adozione delle relative deliberazioni anche dopo l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie "sistema tributario e contabile dello Stato", "armonizzazione dei bilanci pubblici" e "perequazione delle risorse finanziarie", nonché della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Segretarie comunali nelle sedi con popolazione fino a 3000 abitanti - Istituzione dell'Elenco per la reggenza temporanea dell'incarico - Modalità di individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo - Inquadramento giuridico ed economico dell'incarico di reggenza - Esclusione della relativa spesa dal limite per il lavoro flessibile - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Segreterie comunali nelle sedi con popolazione fino a 3000 abitanti - Norme inscindibilmente connesse ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9, artt. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6.
- Costituzione, artt. 23, 97 e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, numero 1-*bis*).

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. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-23 luglio 2020, depositato in cancelleria il 23 luglio 2020, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Stefano Lorenzo Vitale per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 23 luglio 2020 (reg. ric. n. 62 del 2020), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), in riferimento agli artt. 23, 97 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), e terzo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - nonché al principio di ragionevolezza, ai principi espressi dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), e all'art. 4 (*recte*: art. 4, numero 1-*bis*) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

1.1.- L'art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 viene impugnato limitatamente al comma 6, laddove, inserendo l'art. 29-*bis* (Disposizioni per la liquidazione delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province) nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 novembre 2019, n. 21 (Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale), prevede, tra l'altro, che «[i] beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province sono attribuiti ai Comuni nei cui territori essi insistono. I Commissari, nominati ai sensi dell'articolo 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'articolo 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna. Per il trasferimento della proprietà dei beni immobili si applica l'articolo 1, comma 96, lettera *b*), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione, disciplinando i modi di acquisto della proprietà e individuando i titoli idonei alla trascrizione, intavolazione e voltura catastale, inciderebbe nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.2.- L'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 viene impugnato limitatamente al comma 1, ai sensi del quale «[i] Comuni che, al fine di fronteggiare la situazione di crisi derivante dall'emergenza COVID-19, deliberano, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI), ai sensi dell'articolo 1, comma 660, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), possono disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile, nonché da trasferimenti regionali. Le deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020».

Anzitutto, secondo il ricorrente, la previsione che i Comuni possano utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per ovviare al minor gettito derivante dalle riduzioni ed esenzioni deliberate violerebbe l'art. 117, secondo



comma, lettera e), Cost., in quanto la disciplina dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione afferirebbe alle materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie», di competenza esclusiva del legislatore statale. Al contempo, l'art. 109, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, consentirebbe l'impiego dell'avanzo disponibile solo per finanziare le spese correnti connesse all'emergenza in corso.

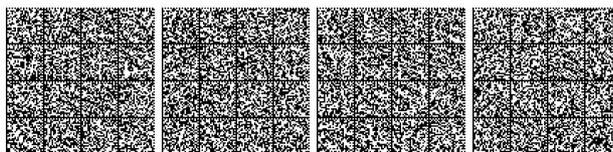
In secondo luogo, la disposizione viene impugnata laddove consente che esenzioni e riduzioni possano essere deliberate anche dopo l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020, in contrasto con la normativa statale - si citano, in particolare, l'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e l'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» - riconducibile alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», secondo cui le statuizioni afferenti alle tariffe e alle aliquote dei tributi devono essere adottate entro la data fissata per la deliberazione del bilancio di previsione, in ragione della stretta correlazione sussistente tra la definizione della manovra tributaria e la redazione del bilancio, strumentalmente alla funzione di programmazione in esso insita. Di qui il vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il medesimo art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 violerebbe altresì l'art. 23 Cost. - in quanto il contribuente verrebbe assoggettato a una prestazione patrimoniale imposta oltre il termine perentorio fissato dal legislatore statale (art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006) - nonché i principi sanciti dalla legge n. 212 del 2000, in mancanza di un riferimento temporale certo per l'individuazione di aliquote e tariffe applicabili per ciascun anno d'imposta.

1.3.- L'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 prevede che «1. Fino alla riforma dell'ordinamento dei segretari comunali del Friuli-Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, al fine di fare fronte alla grave e cronica carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, anche in relazione alla imprescindibile operatività di tutti gli enti locali della Regione nella fase successiva al superamento dell'emergenza epidemiologica, l'individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti avviene anche secondo le disposizioni contenute nei commi successivi. 2. Presso l'Ufficio unico di cui all'articolo 17, comma 1, della legge regionale 18/2016 è istituito l'Elenco dei soggetti cui può essere attribuita la reggenza temporanea delle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti. 3. Possono presentare domanda di iscrizione all'Elenco di cui al comma 2 i dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale di cui all'articolo 13, comma 13, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010). 4. I sindaci dei Comuni di cui al comma 1, dopo aver esperito senza successo la procedura di pubblicizzazione della sede di segreteria vacante prevista dalle norme vigenti e qualora non procedano ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, avanzano apposita richiesta all'Ufficio unico e individuano il soggetto cui conferire l'incarico di reggenza temporanea, scegliendolo nell'ambito di una terna di nominativi predisposta dall'Ufficio unico sulla base delle manifestazioni di interesse pervenute dagli iscritti ovvero, in mancanza, della vicinanza del luogo di residenza dichiarato dagli stessi rispetto alla sede di conferimento dell'incarico. [...] 6. Il conferimento dell'incarico di cui al comma 4 implica la stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato regolato, per la parte giuridica ed economica, secondo la disciplina dettata dai contratti collettivi dei segretari comunali e provinciali. La spesa relativa è esclusa dal limite per il lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche e integrazioni, ma rileva per il limite della spesa complessiva di personale di cui all'articolo 22 della legge regionale 18/2015».

Secondo il ricorrente, i citati commi da 1 a 4 violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interverrebbero sull'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, funzionari statali il cui status giuridico rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale, disciplinando l'istituto della reggenza difformemente, in particolare, da quanto previsto dall'art. 16-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

La disciplina regionale, peraltro, discostandosi da quella nazionale - segnatamente, quanto alla possibilità di conferire l'incarico di vice segretario a prescindere da ogni requisito minimo di servizio e dall'autorizzazione del Ministero dell'interno, nonché dagli ordinari meccanismi di selezione, di formazione professionale e di individuazione del



soggetto destinato alla reggenza - oltre a invadere la competenza statale, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti degli enti locali delle altre Regioni, con conseguente violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., nonché del principio di ragionevolezza.

Né, secondo il ricorrente, varrebbe invocare la competenza regionale in materia di «ordinamento del personale dei comuni, delle province e degli altri enti locali», ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in quanto, da un lato, il successivo art. 18 prevede che, fino a che non entrino in vigore le leggi regionali di disciplina della materia - quale, appunto, quella di riforma dell'ordinamento dei segretari comunali, in attesa della quale la resistente ha legiferato - continui ad applicarsi la normativa statale e, dall'altro, il legislatore regionale dovrebbe comunque uniformarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, in virtù dell'art. 4, numero 1-bis), dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia. Di qui la violazione anche di quest'ultimo parametro.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il comma 6 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, disponendo che l'onere finanziario determinato dall'incarico di reggenza di cui al precedente comma 4 sia escluso dal limite di spesa previsto per il lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso da tale disposizione statale, applicabile anche alle autonomie speciali, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Si è costituita in giudizio, con atto depositato il 17 agosto 2020, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni promosse.

2.1.- Ad avviso della resistente, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 sarebbe inammissibile, in quanto il ricorrente avrebbe dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. senza confrontarsi con la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata, in quanto la disposizione si limiterebbe a regolare il subentro dei Comuni nella proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) in corso di soppressione, ossia a disciplinare le relazioni tra enti pubblici territoriali (si cita la sentenza n. 462 del 1995) in base al principio della necessaria correlazione tra attribuzione della funzione e titolarità del bene a essa strumentale, espresso dalla stessa legislazione statale (art. 1, commi 47 e 96, lettera b, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»), cui anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si sarebbe dovuta uniformare (art. 1, comma 145, della medesima legge n. 56 del 2014). Ciò dimostrerebbe ulteriormente la competenza della resistente a disciplinare il trasferimento della proprietà immobiliare in ragione del riordino delle funzioni o, comunque, in subordine, l'autorizzazione del legislatore statale in tal senso.

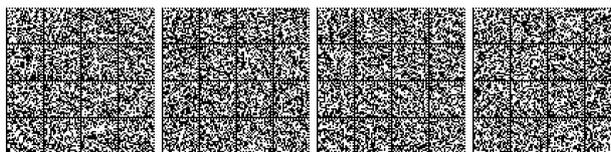
D'altra parte, l'art. 2645 del codice civile prevede la trascrizione di «ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'articolo 2643 [...]», tra cui si annoverano anzitutto i contratti che trasferiscono la proprietà di immobili. La disposizione impugnata regolerebbe proprio l'effetto di un atto a rilevanza pubblicistica quale il verbale di consegna, la cui trascrizione sarebbe stata possibile anche ove il legislatore regionale nulla avesse disposto al riguardo.

2.2.- Secondo la resistente, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 sarebbero inammissibili, in quanto il ricorrente avrebbe dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. senza confrontarsi con la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» (art. 4, numero 1, dello statuto) e in tema finanza locale (art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997).

Nel merito, esse sarebbero comunque non fondate, atteso che la disposizione non sarebbe riconducibile alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

Inoltre, il primo periodo dell'impugnata disposizione si sarebbe limitato a riconoscere la facoltà di impiego dell'avanzo di amministrazione, pienamente disponibile da parte dell'ente territoriale (si cita la sentenza n. 101 del 2018), a fronte delle minori entrate dovute alle deliberazioni di riduzione ed esenzione adottate in correlazione all'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19.

Quanto al suo secondo periodo, la resistente rileva come la legislazione statale non renda immutabile il bilancio degli enti locali, viceversa suscettibile di variazione in corso di esercizio, senza necessità di essere riapprovato integralmente. Né la norma avrebbe inciso sul termine per la deliberazione delle tariffe o su quello per l'approvazione del bilancio, quest'ultimo differito prima al 31 maggio 2020 dall'art. 107, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, e poi al 31 luglio 2020 in sede di conversione. Poiché la disposizione impugnata è entrata in vigore prima del decorso dei termini come prorogati, a maggior ragione essa non avrebbe alterato la cadenza temporale impressa dalla legislazione statale.



Infine, la disposizione non violerebbe l'art. 23 Cost., in quanto non imporrebbe alcuna prestazione oltre il termine fissato dal legislatore statale, consentendo, al contrario, riduzioni ed esenzioni, insuscettibili, in quanto tali, di ledere i diritti del contribuente.

2.3.- Ad avviso della resistente, infine, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 sarebbero prive di fondamento.

In particolare, la normativa in considerazione - che troverebbe un proprio antecedente nell'art. 13, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione (Legge finanziaria 2010)» - andrebbe ricondotta alla potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto speciale, atteso che essa non detterebbe la disciplina del segretario comunale, delle sue funzioni, del suo status giuridico ed economico, del rapporto di lavoro che lo astringe all'amministrazione e dei requisiti necessari per accedere al ruolo. La normativa, viceversa, si sarebbe solo limitata a coordinare la legislazione regionale con quella statale, precisando che la nomina del reggente è subordinata all'esperimento senza esito delle procedure di copertura della sede, al contempo richiedendo che i soggetti incaricati siano già dipendenti a tempo indeterminato dell'amministrazione, a garanzia della selezione concorsuale a monte e della sussistenza dei requisiti di esperienza professionale.

In ultimo, la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe inammissibile, in quanto il legislatore statale non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento della finanza pubblica in un settore dell'amministrazione di cui non concorre a finanziare la spesa. Peraltro, la questione sarebbe altresì non fondata nel merito, in quanto la disposizione non produrrebbe alcun aggravio di spesa in capo al Comune, comunque tenuto ad assicurare la funzionalità dell'ufficio di segreteria, a prescindere dal fatto che vi sia preposto un titolare o un reggente.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a ribadire gli argomenti già svolti a sostegno dell'impugnativa, si sofferma sull'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, evidenziando anzitutto come la previsione del trasferimento dei beni immobili dalle UTI ai Comuni non possa trovare fondamento né nella legge n. 56 del 2014, inapplicabile direttamente alla resistente, né nell'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 (Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare), a cui il legislatore regionale avrebbe dato attuazione con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 20 (Soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016), trasferendo il patrimonio immobiliare alle UTI. Ciò a dimostrazione della necessità di una disposizione statale che consentisse un analogo trasferimento a beneficio dei Comuni, norma che nella fattispecie non sarebbe intervenuta. Inoltre, il ricorrente sottolinea come la riconduzione dell'effetto traslativo della proprietà al momento del verbale di consegna contrasti, in particolare, con il regime tavolare, secondo il quale tale effetto si produrrebbe con l'intavolazione.

4.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione resistente, oltre a ribadire e sviluppare le difese già svolte, evidenzia come l'art. 29-bis, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2019 - introdotto dall'impugnato art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 - sia stato integralmente sostituito dall'art. 9, comma 34, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2020, n. 15 (Assestamento del bilancio per gli anni 2020-2022 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), onde risulta soppressa la previsione per cui «[i] Commissari, nominati ai sensi dell'articolo 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'articolo 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna», oggetto di impugnativa. Trattandosi di *ius superveniens* soddisfacitivo e di normativa che non avrebbe trovato applicazione, la Regione ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Inoltre, la resistente sottolinea come l'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 non alteri la cadenza temporale correlata al bilancio e, pertanto, non possa essere ricondotta alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e sia altresì coerente con l'art. 9, comma 4, lettera a), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali).

Quanto, infine, all'impugnato art. 11, la resistente evidenzia come la disciplina da esso dettata non si riferisca al segretario comunale, ma al dipendente chiamato alla reggenza, che non è un funzionario statale, onde la sussistenza della competenza legislativa regionale, il cui esercizio sarebbe legittimato anche dalla situazione emergenziale determinata dalla carenza di personale e dalla pandemia.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 23 luglio 2020 (reg. ric. n. 62 del 2020), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), in riferimento agli artt. 23, 97 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), e terzo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - nonché al principio di ragionevolezza, ai principi espressi dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), e all'art. 4 (*recte*: art. 4, numero 1-*bis*) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

1.1.- L'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 viene impugnato in quanto, inserendo l'art. 29-*bis* nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 novembre 2019, n. 21 (Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale), da un lato, attribuisce ai Comuni i beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province e, dall'altro, prevede che il relativo verbale di consegna, oltre a segnare il momento di efficacia del trasferimento, costituisca titolo per la trascrizione, l'intavolazione e la voltura catastale dei diritti reali sui beni trasferiti.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione, prevedendo un ulteriore modo di acquisto della proprietà e individuando un titolo idoneo alla pubblicità immobiliare, inciderebbe nella materia «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

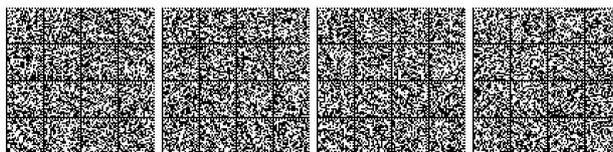
1.2.- L'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 prevede: *a*) che i Comuni che, al fine di fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza da COVID-19, deliberino, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI) e riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), possano coprire le relative minori entrate anche impiegando l'avanzo disponibile (primo periodo); *b*) che tali deliberazioni possano essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020 (secondo periodo).

Ad avviso del ricorrente, la previsione dell'utilizzo dell'avanzo libero a copertura di minori entrate violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la relativa disciplina afferirebbe alle materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie» e l'art. 109, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, consentirebbe l'impiego dell'avanzo disponibile solo per finanziare le spese correnti connesse con l'emergenza in corso.

Inoltre, la previsione che esenzioni e riduzioni possano essere deliberate anche dopo l'approvazione del bilancio 2020 contrasterebbe con l'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e con l'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» - norme interposte in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - secondo cui le statuizioni afferenti alle tariffe e alle aliquote dei tributi devono essere adottate entro la data fissata per la deliberazione del bilancio. Di qui il vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Risulterebbero altresì violati l'art. 23 Cost. - in quanto il contribuente verrebbe assoggettato a una prestazione patrimoniale imposta oltre il termine perentorio fissato dal legislatore statale - e i principi sanciti dalla legge n. 212 del 2000, in mancanza di un riferimento temporale certo per l'individuazione di aliquote e tariffe applicabili per ciascun anno d'imposta.

1.3.- In ultimo, viene impugnato l'art. 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, in quanto, dettando la disciplina temporanea della reggenza con riferimento al segretario comunale e sovrapponendo la stessa a quella recata dall'art. 16-*ter* del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, con conseguente disparità di trattamento rispetto al regime applicabile nel resto del territorio nazionale, violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché l'art. 4, numero 1-*bis*), dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, che imporrebbe alla Regione di uniformarsi



ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. La normativa impugnata, inoltre, disponendo che l'onere finanziario determinato dall'incarico di reggenza sia escluso dal limite di spesa previsto per il lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultimo espresso, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, occorre preliminarmente rilevare che l'art. 29-*bis* della legge regionale n. 21 del 2019 da esso introdotto è stato sostituito dall'art. 9, comma 34, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2020, n. 15 (Assestamento del bilancio per gli anni 2020-2022 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26). In particolare, a seguito della menzionata sostituzione, è stata mantenuta l'attribuzione ai Comuni dei beni immobili delle UTI che esercitano le funzioni delle soppresse Province, in ragione del territorio in cui insistono (art. 29-*bis*, comma 5, primo periodo), mentre è stato espunto ogni riferimento al verbale di consegna, precedentemente considerato titolo idoneo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale dei diritti reali e momento di decorrenza del trasferimento della proprietà (art. 29-*bis*, comma 5, secondo periodo), previsioni su cui pure si appunta l'impugnativa.

Tale *ius superveniens* è parzialmente soddisfacente rispetto alle pretese avanzate in ricorso, permanendo inalterata solo la previsione del trasferimento immobiliare. Inoltre, la norma è rimasta in vigore per un breve lasso di tempo (dal 21 maggio all'11 agosto 2020) e la Regione ha riferito - ribadendolo anche in pubblica udienza, senza che l'Avvocatura generale dello Stato abbia obiettato alcunché - che la stessa non ha ricevuto applicazione.

Pertanto, alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 42 del 2021), sussistono gli estremi per dichiarare cessata la materia del contendere della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 nella parte in cui prevede: «I Commissari, nominati ai sensi dell'articolo 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'articolo 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna».

3.- Quanto al residuo motivo di impugnazione del citato art. 1, comma 6, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., occorre, in via preliminare, esaminare l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione resistente in ragione del mancato confronto con le competenze legislative a essa riconosciute dallo statuto.

L'eccezione è priva di pregio.

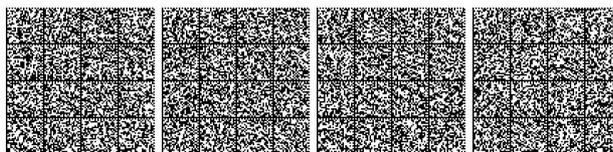
Assumendo il contenuto di rilievo privatistico della disposizione impugnata - afferente al trasferimento immobiliare - il ricorso implicitamente esclude, alla luce della natura del parametro evocato, riferito alla materia dell'ordinamento civile, l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale assunto con l'indicazione della normativa statale contenuta nel codice civile, recante l'indicazione dei modi di acquisto della proprietà: art. 922 cod. civ.; la questione è così validamente prospettata e ne è possibile lo scrutinio nel merito (sentenze n. 42 e n. 11 del 2021).

4.- La questione non è fondata.

L'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 (Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare), dopo aver disposto la soppressione delle Province friulane (comma 1), rimette alla legge regionale la disciplina del «trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici» (comma 2).

L'art. 29-*bis* (Disposizioni per la liquidazione delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province), introdotto dalla disposizione impugnata nell'ambito della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2019, si inserisce nella sequenza legislativa regionale di superamento delle Province. In un contesto connotato dalla precedente istituzione delle UTI - modello organizzativo che la Regione ha inteso abbandonare - la disposizione si colloca in linea di continuità con l'attuazione della previsione statutaria poc'anzi citata, trasferendo ai Comuni, quali risorse strumentali, gli immobili di proprietà delle UTI «che esercitano le funzioni delle soppresse Province», a complemento di quanto previsto dal precedente art. 29 (Disposizioni speciali per il superamento delle Unioni che esercitano le funzioni delle soppresse Province) della medesima legge regionale.

Poiché il trasferimento immobiliare denunciato è riconducibile alla previsione di cui all'art. 12, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2016, disposizione che lo demanda espressamente al legislatore regionale, è priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 nella parte in cui prevede: «I beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province sono attribuiti ai Comuni nei cui territori essi insistono».



5.- Con riguardo all'impugnativa dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, la resistente ha parimenti eccepito il mancato confronto del ricorrente con le competenze a essa attribuite dallo statuto speciale.

Anche in questo caso l'eccezione non è fondata.

Alla luce del contenuto delle disposizioni impugnate, afferenti alla disciplina del bilancio degli enti locali, e della natura del parametro evocato, riferito a materie di competenza statale esclusiva, quanto prospettato dal ricorrente implicitamente esclude l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale assunto con elementi indiziari rappresentati dall'indicazione della normativa statale recante la disciplina conferente, in tal modo prospettando validamente le questioni e consentendone lo scrutinio nel merito (analogamente, sentenza n. 42 del 2021).

Tuttavia, prima di procedere ulteriormente alla loro disamina, è necessaria una sintetica descrizione del più complesso intervento realizzato dal legislatore regionale, nel cui ambito si colloca la disposizione impugnata.

5.1.- Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, «[i] Comuni che, al fine di fronteggiare la situazione di crisi derivante dall'emergenza COVID-19, deliberano, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI), ai sensi dell'articolo 1, comma 660, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), possono disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile, nonché da trasferimenti regionali» (primo periodo) e «[l]e deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020» (secondo periodo).

Se il comma impugnato consente di fornire copertura finanziaria alle minori entrate determinate da esenzioni e riduzioni «anche» attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile, oltre che da trasferimenti regionali, quelli successivi regolano questi ultimi. La Regione, infatti, concorre al sostegno dei Comuni che adottano i citati provvedimenti di riduzione della pressione fiscale con un ristoro parziale - ossia, pari alla metà del minor gettito e comunque non superiore ai valori indicati per ciascun ente locale nella Tabella A allegata (commi 4 e 5) - delle minori entrate della TARI per le utenze non domestiche, nonché di TOSAP e COSAP (comma 2), mediante l'istituzione di un fondo speciale compensativo (comma 3). Qualora lo Stato provveda al ristoro totale o parziale del minor gettito derivante dalla riduzione ed esenzione della TARI per le utenze non domestiche, nonché dalla riduzione della TOSAP o del COSAP, è previsto che gli importi regionali spettanti a ciascun Comune vengano ridotti del corrispondente ammontare (comma 7).

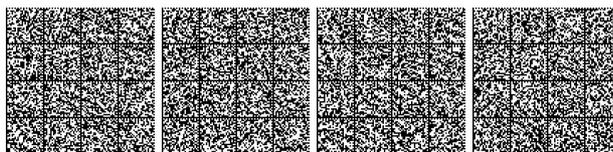
Il riferimento alle utenze non domestiche per la TARI e la correlazione all'occupazione di suolo pubblico, a cui ineriscono le altre due entrate oggetto di possibile rimodulazione, dimostrano come l'intento perseguito dal legislatore regionale - confermato dai lavori preparatori - sia quello di agevolare gli operatori economici particolarmente colpiti dalla pandemia e dalle misure adottate per contrastarla. Ciò tramite l'equivalente coinvolgimento dei Comuni, dei quali si è inteso salvaguardare l'autonomia decisionale in tema di tributi ed entrate locali, seppur incentivandone l'esercizio nel senso auspicato dalla Regione attraverso la possibilità, loro riconosciuta, di impiegare anche l'avanzo di amministrazione disponibile a copertura delle minori entrate.

5.2.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non è fondata.

La disposizione, che consente, per il 2020, di destinare l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni comunali di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP, è inquadrabile nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», atteso che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, a tale ambito è riconducibile la disciplina della destinazione della quota libera dell'avanzo di amministrazione (sentenza n. 78 del 2020).

La giurisprudenza costituzionale ha altresì evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019).

Infatti, l'art. 42, comma 6, 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), per le Regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti.



Tale ordine viene temporaneamente derogato dall'art. 109, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che, mantenendo solo le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, consente agli enti locali l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione per finanziare le spese correnti connesse all'emergenza sanitaria con precedenza rispetto al finanziamento di quelle di investimento.

La disposizione impugnata, al fine di coinvolgere anche i Comuni nel supporto alle categorie economiche colpite dalle misure restrittive, consente di raddoppiare potenzialmente l'impatto dell'intervento e di realizzarlo in via immediata (senza lo svolgimento di un'attività provvedimentale amministrativa). In tal modo essa, da un lato, evita la potenziale formazione di crediti inesigibili e, dall'altro, permette di ridurre la pressione fiscale attraverso l'impiego dell'avanzo disponibile, così optando per una soluzione alternativa all'erogazione diretta di contributi a fondo perduto.

Proprio tale alternatività consente di ravvisare nella temporanea riduzione delle entrate una sostanziale ed equivalente contribuzione indiretta e non permanente a favore dei soggetti beneficiari che, ove realizzata direttamente, sarebbe stata senz'altro da ascrivere a spesa corrente, nel cui ambito sono ricompresi i contributi per il funzionamento cui sono assimilati quelli erogati dalle amministrazioni territoriali a soggetti terzi, sia in conto capitale che in conto interessi (Allegato 4/2, punto 5.2, lettera c, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Ciò induce a ricondurre la previsione regionale alla medesima *ratio* espressa dal legislatore statale in tema di impiego dell'avanzo disponibile per finanziare la spesa corrente, con il che lo scostamento rispetto alla disciplina nazionale è solo formale, poiché detta previsione non collide con i precetti ricavabili direttamente dalle specifiche norme interposte evocate dal ricorrente (sentenze n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016) e non frustra le esigenze a cui la disciplina di armonizzazione dei bilanci pubblici è funzionale, tra cui si annovera quella di preservare gli equilibri di bilancio (sentenze n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016), che nella specie sono salvaguardati attingendo anche alla quota libera dell'avanzo di amministrazione.

5.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

5.3.1.- È inammissibile la questione promossa in riferimento ai principi espressi dalla legge n. 212 del 2000.

Essa sembra fondarsi sulla presunta violazione dell'art. 1, secondo cui «[l]e disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali».

Tuttavia, questa Corte ha più volte affermato che tali disposizioni non possono essere assunte quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria (*ex plurimis*, sentenza n. 247 del 2011).

5.3.2.- Non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La materia interessata dall'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 - secondo cui «[l]e deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020» - va identificata nell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Ciò in quanto, come già osservato da questa Corte, tale competenza è finalizzata «a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria» (sentenze n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016) - evidentemente influenzata dal coordinamento tra le deliberazioni che incidono sulle entrate comunali e la predisposizione del bilancio di previsione - e ad essa va ricondotta «la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale [...] che] si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata"» (sentenza n. 250 del 2020).

Il ricorrente evoca, quali parametri interposti, l'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 e l'art. 53, comma 16, della legge n. 388 del 2000: la prima disposizione prevede che «[g]li enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione [...]»; la seconda statuisce, in maniera sostanzialmente omogenea, che «[i]l termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali [...] e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione [...]».

Entrambe le disposizioni, dunque, individuano nella data fissata per la deliberazione del bilancio il termine finale per incidere sulle entrate locali (lo stesso, peraltro, fissato per le tariffe relative alla TARI, a regime, dall'art. 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Legge di stabilità 2014»).

Poiché la disposizione impugnata non prevede che, per il 2020, le delibere comunali di esenzione o riduzione della TARI o di riduzione di TOSAP e COSAP possano intervenire oltre il termine fissato dalla legislazione statale per l'approvazione del bilancio - slittato, per l'esercizio in considerazione, al 31 ottobre 2020, in virtù del decreto del Ministro dell'interno 30 settembre 2020 (Differimento del termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2020/2022



degli enti locali dal 30 settembre 2020 al 31 ottobre 2020), adottato ai sensi dell'art. 151, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 - essa non contrasta con le norme interposte evocate dal ricorrente, riferendosi esclusivamente all'eventualità che tale approvazione sia già intervenuta.

In sostanza, la statuizione regionale è diretta a ovviare al rischio che ai Comuni più solerti - e agli operatori economici del loro territorio - possa risultare precluso l'impiego del sopravvenuto meccanismo contributivo predisposto dal legislatore regionale, evitando così una discriminazione a loro danno rispetto a quegli enti locali che, viceversa, al momento della sua introduzione, non abbiano ancora provveduto ad approvare il bilancio.

È evidente che l'adozione della delibera modificativa delle entrate in considerazione in un momento successivo a quello dell'approvazione del bilancio richiede un adeguamento di quest'ultimo agli effetti da essa prodotti, onde salvaguardarne, nel rispetto del principio di trasparenza, l'equilibrio e la funzione programmatica e di accountability (sentenza n. 49 del 2018) che gli appartengono.

5.3.3.- Parimenti non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 in riferimento all'art. 23 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di precisare ripetutamente che la riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. è soddisfatta tanto dalla legge statale quanto da quella regionale (ex aliis, sentenza n. 435 del 2001).

Ne consegue che, in disparte il profilo della competenza, non riconducibile al parametro evocato, quest'ultimo non è violato dalla disposizione legislativa regionale oggetto d'impugnazione.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 1 a 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 è fondata in riferimento all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto.

Al dichiarato fine «di fare fronte alla grave e cronica carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, anche in relazione alla imprescindibile operatività di tutti gli enti locali della Regione nella fase successiva al superamento dell'emergenza epidemiologica», il citato art. 11 (Reggenza temporanea delle sedi di segreteria) disciplina, fino alla riforma dell'ordinamento dei segretari comunali del Friuli-Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, l'individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti (comma 1), istituendo l'Elenco dei soggetti cui può essere attribuita la reggenza temporanea (comma 2), al quale possono iscriversi i dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale di cui all'art. 13, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione (Legge finanziaria 2010)» (comma 3). I sindaci, dopo aver esperito senza successo la procedura di pubblicizzazione della sede di segreteria vacante, individuano il soggetto cui conferire l'incarico di reggenza, scegliendolo nell'ambito di una terna di nominativi predisposta sulla base delle manifestazioni d'interesse pervenute dagli iscritti, ovvero, in mancanza, della vicinanza del luogo di residenza dichiarato dagli stessi rispetto alla sede di conferimento dell'incarico (comma 4).

Alla stregua del suo oggetto e della necessità di soddisfare contingenti esigenze organizzative onde assicurare la continuità dell'azione amministrativa degli enti locali, la normativa impugnata va ricondotta alla materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto.

Per espressa previsione statutaria, tuttavia, l'esercizio di tale competenza deve avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra di essi rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale.

Prevedendo e disciplinando, dunque, l'attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'interno (sentenza n. 23 del 2019), ai «dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», la Regione ha violato tale principio, eccedendo dal limite imposto dallo statuto.

Da tanto consegue la fondatezza della questione promossa.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi d'impugnazione.

7.- In ragione della stretta e inscindibile connessione con i primi quattro commi (in particolare, con il comma 4, cui espressamente rinvia) e della declaratoria di illegittimità costituzionale degli stessi, il comma 6 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 - relativo all'inquadramento giuridico ed economico dell'incarico di reggenza e all'esclusione del relativo onere dal limite di spesa previsto dal legislatore statale per il lavoro flessibile - deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, senza che a tanto osti la circostanza di essere stato fatto oggetto di diretta impugnazione (sentenze n. 147 del 2018 e n. 250 del 2009).



Per le medesime ragioni, analoga sorte va riservata ai commi 5, 7 e 8 dello stesso art. 11, che, rispettivamente, sanzionano la mancata accettazione della sede oggetto di incarico, dispongono il collocamento in aspettativa del dipendente di ruolo incaricato e prevedono un regolamento di disciplina degli aspetti relativi all'iscrizione, alla tenuta dell'elenco di cui al precedente comma 2, alla determinazione dei criteri di priorità per l'individuazione delle terne dei nominativi dei possibili incaricati e alle procedure di richiesta e assegnazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 1 a 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 5 a 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, nella parte in cui prevede: «I Commissari, nominati ai sensi dell'articolo 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'articolo 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, promossa, in relazione ai principi espressi dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, nella parte in cui prevede: «I beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province sono attribuiti ai Comuni nei cui territori essi insistono», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., 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 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

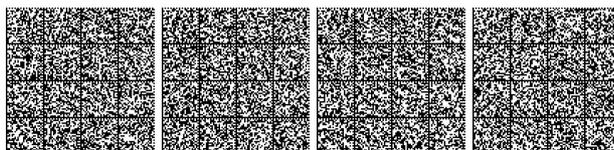
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 168

Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure urgenti per il rilancio della sanità calabrese - Contingente di personale a supporto del Commissario ad acta - Fissazione di un limite minimo, anziché massimo, di 25 unità proveniente dai ruoli regionali o da enti pubblici regionali e da enti del servizio sanitario regionale - Possibilità, per far fronte al prevalente fabbisogno della struttura commissariale, provveda lo Stato - Omessa previsione - Carenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale, violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, del principio dell'equilibrio del bilancio regionale e lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Misure urgenti per il rilancio della sanità calabrese - Contributo di solidarietà - Condizioni per l'erogazione - Presentazione e approvazione, da parte del Commissario ad acta, del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro anche per il periodo 2022-2023 - Possibilità, in aggiunta, che la Regione approvi il nuovo piano di rientro - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione del principio dell'equilibrio del bilancio regionale e delle competenze regionali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Misure urgenti per il rilancio della sanità calabrese - Modalità di nomina di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del Servizio sanitario regionale (SSR) - Affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture da parte del commissario ad acta - Possibilità di avvalersi dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria - Periodo temporale di vigenza delle disposizioni impugnate - Possibilità, da parte del Consiglio dei ministri, di aggiornare il mandato commissariale - Cessazione, dall'entrata in vigore del decreto legge impugnato, dei direttori generali degli enti del SSR, nonché di ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020 - Ricorso della Regione Calabria - Lamentata violazione del principio autonomistico, delle competenze regionali nelle materie della tutela della salute, del coordinamento della finanza pubblica e dell'organizzazione degli uffici, del principio di leale collaborazione, della funzione legislativa riservata al Consiglio regionale, carenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, artt. 1, 2, 3, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136.

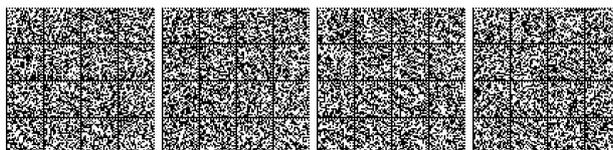
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, promossi dalla Regione Calabria con ricorsi rispettivamente notificati il 28 dicembre 2020 e il 22 febbraio 2021, depositati in cancelleria il 29 dicembre 2020 e il 26 febbraio 2021, iscritti al n. 105 del registro ricorsi 2020 e al n. 9 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 4 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

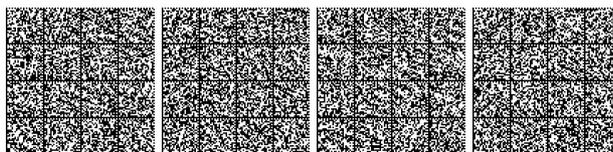
deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata (PEC) il 28 dicembre 2020 e depositato il successivo 29 dicembre (reg. ric. n. 105 del 2020), la Regione Calabria ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), denunciandone il contrasto con gli artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

1.1.- Le disposizioni impuginate sono censurate nelle parti in cui: *a*) si impone (art. 1, comma 2) alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente «minimo» di venticinque unità di personale appartenente ai ruoli regionali oppure a quelli di enti pubblici regionali e di enti del servizio sanitario regionale (SSR); *b*) si demanda (art. 2, commi 1 e 2) al commissario ad acta la nomina, previa intesa con la Regione (e, nei casi di aziende ospedaliere universitarie, con il rettore), di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del SSR, prevedendo poi che esso possa essere scelto «anche» nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016; *c*) si dispone (art. 3, comma 1) che il commissario ad acta si avvalga unicamente - per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture strumentali all'esercizio delle proprie funzioni e superiori alle soglie di rilevanza comunitaria - dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria; *d*) si condiziona (art. 6, comma 2) l'erogazione delle somme finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023; *e*) si stabilisce (art. 7, comma 1) che le precedenti disposizioni si applicano per un periodo di ventiquattro mesi dalla loro entrata in vigore; *f*) si attribuisce (art. 7, comma 3) al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la possibilità di aggiornare, in relazione ai compiti affidati al commissario ad acta con lo stesso d.l. n. 150 del 2020, il mandato commissariale assegnato con la deliberazione del 19 luglio 2019; *g*) si prevede (art. 7, comma 4) che i direttori generali degli enti del SSR, nonché ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020, cessino dalle loro funzioni a decorrere dalla entrata in vigore del decreto-legge medesimo.

1.2.- La Regione riassume preliminarmente la genesi dell'intervento normativo oggetto di censura, rilevando che già con il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, il legislatore aveva



introdotta misure eccezionali - che avrebbero dovuto trovare applicazione per diciotto mesi dalla loro entrata in vigore (art. 15, comma 1, del decreto-legge appena citato) - al fine di supportare l'azione commissariale di risanamento del SSR.

Evidenzia, quindi, che, dopo soli sette giorni dalla scadenza dell'indicato termine di diciotto mesi, il Governo ha emanato il d.l. n. 150 del 2020.

1.3.- Su tali premesse, la difesa regionale ritiene che le norme impugnate ledano, innanzitutto, l'art. 136 Cost.

Esse violerebbero, infatti, il giudicato costituzionale in assunto derivante dalla sentenza n. 233 del 2019, con la quale questa Corte ha deciso i ricorsi proposti dalla Regione Calabria nei confronti di numerose disposizioni del citato d.l. n. 35 del 2019, sia nella loro formulazione originaria che in quella risultante all'esito della conversione in legge.

Al riguardo, la ricorrente sottolinea che questa Corte, nel rigettare le questioni allora promosse, ha affermato: *a)* che «[l']effettiva rispondenza delle misure adottate [...] allo scopo perseguito di “risanamento del servizio sanitario” e soprattutto di tutela del “rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario” nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti» avrebbero dovuto essere «attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa»; *b)* che le competenze regionali con le quali la normativa statale interferiva non erano state violate ma solo «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale».

Senonché, prosegue la Regione, lo Stato avrebbe ecceduto tali «limiti», dal momento che: *a)* avrebbe non solo dato vita a una gestione commissariale inefficiente ma anche «clamorosamente mancato» nel suddetto monitoraggio; *b)* dopo aver fatto «inutilmente» trascorrere il periodo di vigenza delle disposizioni dettate dal d.l. n. 35 del 2019, avrebbe quindi reiterato il precedente intervento normativo, ponendosi in «conclamata continuità» con esso.

1.4.- Anche il secondo motivo di ricorso investe, al pari del primo, tutte le norme impugnate, le quali violerebbero gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120 e 121 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e gli artt. 8 della legge n. 131 del 2003; 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009; 1, 2, 3, 6 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera *p)*, della legge n. 124 del 2015.

La ricorrente sostiene, da un lato, che il d.l. n. 150 del 2020 avrebbe realizzato una ingiustificata contrazione - tutt'altro che temporanea e persino produttiva di effetti pregiudizievoli sulla sanità calabrese - delle competenze regionali nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

Afferma, dall'altro, che tale intervento sarebbe stato adottato in modo del tutto unilaterale e quindi in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Sotto il primo profilo, la Regione documenta l'inefficacia della gestione commissariale della sanità, durante la quale si sarebbe verificato un progressivo peggioramento dei livelli di assistenza senza sostanziali riduzioni del disavanzo sanitario, con la conseguenza, affermata dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2019, che «gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi “sacrifici finanziari”, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati».

Sintomatica della lamentata inefficacia, sarebbe, tra l'altro, la circostanza che il programma operativo per il triennio 2019-2021 è stato approvato dal commissario ad acta con grave ritardo, cioè solo nel mese di febbraio del 2020, ovvero a ben un anno di distanza dal relativo termine di decorrenza.

Sotto il secondo profilo, la ricorrente rimarca la dedotta unilateralità dell'intervento legislativo censurato, osservando che il Governo, violando l'art. 8, commi 1 e 4, della legge n. 131 del 2003, non avrebbe invitato il Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri nel corso della quale è stato adottato il d.l. n. 150 del 2020, né avrebbe in seguito trasmesso il testo approvato alla Conferenza Stato-Regioni.

Alla luce delle considerazioni svolte sarebbe evidente, a parere della Regione, la lesione degli artt. 5, 117, secondo (*recte*: terzo) e quarto comma, Cost., in relazione alle materie della tutela della salute, del coordinamento della finanza pubblica e della organizzazione degli uffici, nonché degli artt. 120, secondo comma, e 121 Cost., il quale «prevede che il potere legislativo della Regione sia esercitato dal Consiglio regionale».

1.5.- Ulteriori censure sono specificamente rivolte alle singole misure introdotte dal d.l. n. 150 del 2020.

La Regione prende le mosse dall'art. 1, comma 2, secondo periodo, che la obbliga a mettere a disposizione del commissario ad acta un «contingente minimo» di venticinque unità di personale.

L'omessa previsione di un contingente massimo di personale violerebbe, in primo luogo, gli artt. 117, quarto comma, e 121 Cost. perché lascerebbe al «mero arbitrio del commissario ad acta la scelta del numero» dei dipendenti, esponendo così l'organizzazione degli uffici regionali al rischio di «venire devastata da tale impatto del tutto “indiscriminato”»: sarebbe perciò invasa la sfera di competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale».



Risulterebbero, in secondo luogo, lesi gli artt. 81, terzo comma, e 119 Cost., non essendo «finanziariamente sostenibile» la disponibilità di un numero superiore a dieci unità di personale, il cui costo annuale ammonterebbe alla somma di euro 500.000,00 già iscritta, a tal fine, in bilancio.

La ricorrente, inoltre, precisa che la disposizione impugnata, non ponendo limiti quantitativi al personale da mettere a disposizione del commissario ad acta, produrrebbe effetti incerti sul bilancio regionale e privi di copertura finanziaria; tali effetti sarebbero peraltro aggravati dalla considerazione che la «sottrazione» del suddetto personale imporrebbe, al fine di mantenere un livello adeguato dei servizi, di «reperire altrove» le risorse umane «distratte», così generando nuove spese a carico del medesimo bilancio.

1.6.- Gli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020 violerebbero gli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016 e all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015.

Osserva, in particolare, la difesa regionale che i commi 1 e 2 dell'impugnato art. 2 consentirebbero una «immotivata» deroga all'obbligo, derivante dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo citato, di attingere, per il conferimento degli incarichi di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), dall'elenco nazionale degli idonei a tal fine.

Inoltre, l'art. 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020 - disponendo la cessazione dalle funzioni dei direttori generali e degli altri organi preposti agli enti o aziende del SSR nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020 - introdurrebbe un'ipotesi di decadenza non prevista dal legislatore statale.

Tanto premesso, la Regione ritiene che le disposizioni impugnate, ponendo norme di dettaglio, incidano «sull'assetto delineato» dal d.lgs. n. 171 del 2016, interferendo con le proprie competenze nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

Esse priverrebbero altresì la Regione del potere di nomina (di cui all'art. 20, comma 2 - *recte*: comma 3 -, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29, recante «Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanita'») dei commissari delle aziende sanitarie. In ossequio al principio di leale collaborazione, pertanto, avrebbero dovuto essere precedute dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (è richiamata la sentenza n. 251 del 2016).

1.7.- Passando all'esame dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, la ricorrente premette che la stazione unica appaltante (SUA) è stata istituita con la legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26 (Istituzione dell'autorità regionale denominata «Stazione Unica Appaltante» e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture), il cui art. 1, comma 1, prevedrebbe l'obbligatorietà del ricorso a essa per gli enti appartenenti al SSR.

Quindi, sostiene che, «obbliga[ndo] gli Enti del Servizio sanitario della Regione ad avvalersi» della Consip spa o delle centrali di committenza di altre Regioni, l'art. 3, comma 1, recherebbe una norma di dettaglio «in materia di legislazione concorrente» (sono richiamate le sentenze n. 166 del 2019 e n. 42 del 2011).

Di qui la dedotta violazione degli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost.

La disposizione impugnata contrasterebbe altresì con gli artt. 81, quarto comma (*recte*: terzo comma), 117 e 119 Cost.

Nel piano di rientro, infatti, sarebbe stato predeterminato un abbattimento dei costi in considerazione del ricorso alla SUA - la quale non dovrebbe sostenere, in caso di eventuali controversie giudiziarie, le relative spese difensive perché assistita dall'avvocatura regionale - mentre il ricorso ad altre stazioni appaltanti avverrebbe senza limiti di costo: di conseguenza, in difetto di una credibile stima dei relativi oneri, la norma impugnata sarebbe priva di copertura finanziaria.

1.8.- L'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020 subordina l'erogazione del contributo di solidarietà di cui al precedente comma 1 - ovvero delle somme, finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR, di sessanta milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 - tra l'altro, alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il biennio 2022-2023.

Secondo la Regione il citato art. 6, comma 2, condizionando l'erogazione del suddetto contributo alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, dimostrerebbe «l'intenzione statale di protrarre sine die, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa espropriazione del settore sanit[ario] regionale calabrese» (viene citata, in proposito, la sentenza n. 199 del 2018, nella quale questa Corte ha rilevato l'anomalia di un commissariamento protratto oltre un decennio).

Inoltre, la norma porrebbe «nel 2020 come condizione per l'erogazione di fondi [la] presentazione ed approvazione di un Programma Operativo che, teoricamente, lo Stato dovrebbe dare per scontato non essere approvato, per conclusione del commissariamento al più entro il 2021», favorendo così «il susseguirsi di Programmi Operativi sistematicamente non attuati, ed approvati con abnorme ritardo».



Risulterebbero, quindi, violati gli artt. 81, 117, 119 e 120 Cost., giacché, subordinando l'erogazione del contributo a un evento «futuro e incerto», il legislatore statale avrebbe determinato una «“entrata” meramente illusoria e non utilizzabile nell'immediatezza, causando in concreto una falla nel bilancio regionale».

Sarebbe violato, inoltre, il principio di leale collaborazione.

1.9.- La Regione sollecita, infine, questa Corte, «ove necessario ai fini della decisione», a sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-*bis*, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui «consentono - senza alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni - di proseguire mediante atto unilaterale del Commissario il Piano di Rientro e il correlato commissariamento».

Tali norme violerebbero gli artt. 5, 120 e 121 Cost., nonché gli artt. 8 della legge n. 131 del 2003, 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009 e il principio di leale collaborazione «per come declinato dagli articoli appena citati», dal momento che riconoscerebbero al solo commissario ad acta la possibilità, mediante l'adozione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro e senza «alcun limite temporale», di «protrarre anche sine die» il commissariamento. Ciò che, nella specie, sarebbe dimostrato sia dalla durata ultradecennale del commissariamento calabrese; sia dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, il quale come visto «già prefigurer[ebbe]» una estensione del suddetto piano; sia, infine, dal successivo art. 7, comma 3, che consente l'aggiornamento del mandato commissariale.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità, e comunque di non fondatezza, delle questioni promosse in via principale, nonché deducendo l'irrelevanza e l'infondatezza delle questioni oggetto della richiesta di autorimessione.

2.1.- La difesa statale, prima di procedere alla contestazione dei singoli motivi di ricorso, effettua una articolata e puntuale illustrazione della «gravissima situazione di fatto che ha indotto il Governo ad adottare le norme» impugnate.

Propone quindi una ricognizione delle misure introdotte dal d.l. n. 35 del 2019, come convertito, segnalando, fra l'altro, che la procedura di verifica straordinaria sui vertici degli enti del SSR, che il commissario ad acta avrebbe dovuto effettuare, ai sensi dell'art. 2 del medesimo decreto-legge, per accertare se le azioni da questi poste in essere fossero coerenti con gli obiettivi di attuazione del piano di rientro, non si è svolta a causa della «assenza di direttori generali in carica», in quanto l'unico direttore generale che lo era al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge si è dimesso spontaneamente.

Evidenzia, inoltre, che pure «la nomina dei commissari straordinari si è rivelata però particolarmente complessa, anche perché spesso sono seguite le dimissioni dei nominati». Infatti «[a]lla scadenza del termine di efficacia delle misure introdotte dal d.l. n. 35 del 2019 la situazione delle 5 Aziende sanitarie provinciali (ASP) era la seguente: due commissariate per infiltrazioni mafiose; quanto alle restanti tre, in una operava il commissario straordinario ex d.l. n. 35/2019 nominato con decreto ministeriale in assenza di intesa con la Regione (Vibo Valentia), in un'altra vi era il commissario straordinario ex d.l. n. 35/2019 nominato con decreto del Commissario ad acta (Cosenza), nella terza, infine, operava un direttore generale facente funzione anch'esso nominato dal Commissario ad acta (Crotone)».

L'Avvocatura generale ricorda poi che già dal verbale redatto all'esito della riunione congiunta del 25 maggio 2020 del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) emergevano, in sintesi, «notevoli criticità con riferimento alla rete ospedaliera, alla rete perinatale, alla rete oncologica, all'assistenza territoriale, allo stato dei pagamenti delle aziende del Servizio sanitario della regione Calabria, alla gestione del personale, ai flussi informativi, alla contabilità analitica e al programma operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19».

L'ulteriore aggravamento della situazione del SSR calabrese emergerebbe dal verbale redatto all'esito della riunione congiunta dell'8 e del 9 ottobre 2020 dei predetti Tavoli.

In tale occasione sarebbero state sottolineate le gravi carenze in ordine ai bilanci aziendali degli enti del SSR, non solo stigmatizzando «la mancata adozione dei bilanci 2013-2017 della ASP di Reggio Calabria», ma anche rimarcando che, per «i bilanci 2018, ne è stata constatata l'adozione da parte di tutte le aziende sanitarie, escluse l'ASP di Cosenza e, di nuovo, l'ASP di Reggio Calabria» e che, per «quanto concerne la situazione dei bilanci relativi all'anno 2019, è stato possibile riscontrarne l'adozione solo da parte del direttore generale dell'AO di Cosenza».

Sarebbe poi stato evidenziato il permanere: *a)* di un significativo disavanzo; *b)* della gravità dello stato dei pagamenti; *c)* dell'altrettanto grave situazione sanitaria con riferimento a diverse aree assistenziali («area della prevenzione», «assistenza ospedaliera», «rete oncologica», «rete laboratoristica», «liste d'attesa», «flussi informativi», «gestione della pandemia», «livelli essenziali di assistenza»).



Questa situazione, dimostrando non solo che «non risultavano superate le criticità che avevano indotto all'adozione del d.l. n. 35/2019» ma che «la situazione si era ulteriormente aggravata», avrebbe reso necessario, ad avviso dell'Avvocatura generale, l'intervento normativo oggetto del presente giudizio, diretto a protrarre il «regime speciale» con misure ancora più «stringenti».

2.2.- Venendo ai singoli motivi di ricorso, il resistente innanzitutto esclude la dedotta violazione del giudicato costituzionale e, quindi, dell'art. 136 Cost.

Premessa la riconducibilità delle norme impugnate alla competenza esclusiva statale in tema «di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale» e ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», l'Avvocatura generale, infatti, sostiene che il monito contenuto nella citata sentenza n. 233 del 2019 - a valutare attentamente l'efficacia delle misure introdotte con il d.l. n. 35 del 2019, come convertito - sarebbe stato puntualmente osservato, come dimostrato dalle riunioni dei menzionati Tavoli tecnici, i cui esiti negativi avrebbero concorso alla decisione di adottare il d.l. n. 150 del 2020.

2.3.- Infondato sarebbe altresì il secondo motivo di ricorso.

Le disposizioni impugnate, infatti, costituirebbero legittima espressione del potere sostitutivo statale previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. e della competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., cui sarebbero estranei meccanismi di codecisione e forme pattizie di compartecipazione regionale.

Né si potrebbe obiettare, come ipotizzato dalla Regione, che verrebbe nella specie in rilievo la competenza concorrente in materia di tutela della salute, perché questa Corte avrebbe ripetutamente affermato la necessità che le funzioni commissariali restino al riparo da ogni interferenza degli organi regionali. In quest'ottica, ricorda ancora l'Avvocatura generale, la giurisprudenza costituzionale avrebbe anche chiarito che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica propri dei piani di rientro, concordati, peraltro, con le Regioni stesse.

Non solo, dunque, sarebbe insussistente la lamentata compromissione dell'autonomia regionale, ma non risulterebbe nemmeno violato il principio di leale collaborazione, il quale, in ogni caso, non rilevarebbe nel sindacato di legittimità degli atti legislativi.

D'altra parte, sottolinea in conclusione la difesa statale, il commissariamento della sanità calabrese non troverebbe origine e fondamento nelle disposizioni dettate dal d.l. n. 35 del 2019 o dal d.l. n. 150 del 2020, bensì nella normativa generale che disciplina i piani di rientro dal disavanzo sanitario e nell'accordo raggiunto, a suo tempo, tra lo Stato e la Regione, nonché nel perdurare delle ragioni a esso sottese.

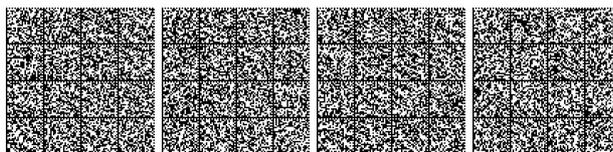
2.4.- Quanto alle censure specificamente concernenti l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, che impone alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente minimo di personale, la difesa statale eccepisce, in limine, l'inammissibilità, per difetto di ridondanza, della questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la ricorrente non avrebbe chiarito in che termini l'asserito vulnus comporterebbe una menomazione delle sue competenze.

Nel merito, il resistente osserva, da un lato, che la disposizione impugnata non comporterebbe effetti finanziari, come suffragato dalla relazione tecnica al d.l. n. 150 del 2020, e rispecchierebbe quanto già previsto dalla normativa generale sui piani di rientro. Dall'altro, che nella specie la necessità di stabilire la consistenza minima della dotazione di personale da mettere a disposizione della struttura commissariale sarebbe sorta a seguito della «mancata collaborazione degli apparati regionali all'espletamento delle funzioni commissariali», ciò che avrebbe «gravemente ostacolato le iniziative di risanamento promosse dal commissario ad acta che spesso si è trovato ad operare senza le risorse umane e materiali indispensabili all'attuazione del mandato governativo».

2.5.- Nemmeno sarebbero suscettibili di accoglimento le questioni aventi ad oggetto le disposizioni che prevedono la nomina dei commissari straordinari degli enti del SSR e la cessazione dalle funzioni dei direttori generali e degli altri organi preposti a tali enti o aziende eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020 (artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020).

Neppure tali norme, infatti, genererebbero oneri finanziari, potendo anzi determinare un risparmio di spesa in caso di nomina di un solo commissario straordinario per più enti. Inoltre, prosegue l'Avvocatura generale, la facoltà di scegliere i commissari straordinari «anche» - e quindi non esclusivamente - in seno all'elenco degli idonei di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016 perseguirebbe l'obiettivo di ampliare il novero dei soggetti selezionabili, in tal modo assicurando, in sostanza, che la scelta possa cadere sulle migliori professionalità.

2.6.- Anche le censure attinenti all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020 sarebbero prive di fondamento.



Tale norma non stabilirebbe, infatti, alcun obbligo, in capo al commissario ad acta, di avvalersi, per l'affidamento di appalti, lavori, servizi e forniture sopra soglia comunitaria, delle centrali di committenza di altre Regioni, né la prevista possibilità di ricorrere alla Consip spa comporterebbe «costi aggiuntivi».

2.7.- Parimenti non fondate sarebbero le questioni che riguardano la disciplina, recata dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, del contributo di solidarietà finalizzato a supportare gli interventi di potenziamento del SSR.

Premessa l'inconferenza del richiamo fatto dalla difesa regionale al principio di leale collaborazione, osserva in proposito l'Avvocatura generale che sarebbe del tutto ragionevole subordinare l'erogazione del contributo alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro, essendo questa la sede più idonea alla individuazione degli interventi «di maggiore rilevanza e priorità».

2.8.- Da ultimo, la difesa statale si incentra sulla richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009, della quale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità perché sia irrilevante ai fini della decisione, sia non adeguatamente motivata in ordine alla sua non manifesta infondatezza.

Nel merito, il prospettato dubbio di legittimità costituzionale sarebbe, comunque, infondato in quanto lo stesso comma 88 del citato art. 2 prevedrebbe che la Regione possa in qualunque momento uscire dal commissariamento predisponendo un nuovo piano di rientro, smentendo per tabulas la durata indeterminata, sostenuta dalla ricorrente, dell'intervento sostitutivo dello Stato.

3.- Con ricorso notificato a mezzo PEC il 22 febbraio 2021 e depositato il successivo 26 febbraio (reg. ric. n. 9 del 2021), la Regione Calabria ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del d.l. n. 150 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, per violazione degli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e in relazione agli artt. 8 della legge n. 131 del 2003; 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009; 1, 2, 3, 6, 8 e 9 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015; 5-bis del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.1.- Ripercorse le medesime premesse del ricorso avverso il decreto-legge, la Regione preliminarmente precisa che la relativa legge di conversione ha apportato alle norme già censurate modifiche in larga parte marginali o ultronee e, comunque, inidonee a farne venire meno la lesività.

3.2.- Quindi, reitera i primi due motivi di ricorso, che coinvolgono tutte le norme impugnate, dolendosi del contrasto, oltre che con i parametri già evocati, anche con gli artt. 32, 81, 118 e 119 Cost.

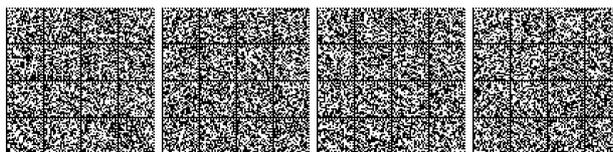
Tali censure, sostanzialmente articolate nei medesimi termini esposti nel ricorso iscritto al reg. ric. n. 105 del 2020, sarebbero ulteriormente comprovate, in particolare, dal contenuto dell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, che avrebbe chiaramente «ammesso» la sostanziale continuità tra il d.l. n. 150 del 2020 e il d.l. n. 35 del 2019 e soprattutto il peggioramento del quadro della sanità calabrese proprio durante il commissariamento.

Agli argomenti già esposti nel primo ricorso, la ricorrente aggiunge poi, in ordine alla ridondanza, che tutte le norme impugnate inciderebbero sulle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, le quali sarebbero «strettamente intrecciate» con quella, riservata alla potestà legislativa statale, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. D'altronde, prosegue sul punto la difesa regionale, l'art. 118, terzo comma, Cost., in considerazione di tale intreccio, in alcune materie (ovvero in quelle della immigrazione e dell'ordine pubblico e della sicurezza) «di altissima sensibilità politica e di altrettanto rilievo per la tutela dei diritti fondamentali individuali» avrebbe previsto l'individuazione di forme, tuttavia assenti nel caso di specie, di coordinamento tra Stato e Regioni.

Il ricorso evidenzia, infine, che lo «stato della sanità calabrese», determinato dalle «inefficienze statali», avrebbe comportato il «costante aumento della pressione fiscale sui cittadini calabresi» e al contempo una riduzione dell'accesso ai servizi sanitari, con violazione quindi anche dell'art. 32 Cost., che tutela la salute non solo come diritto fondamentale dell'individuo ma altresì come interesse della collettività.

3.3.- Con riferimento alle censure specificamente ritagliate sulle singole misure introdotte dal legislatore statale, la Regione sottolinea, innanzitutto, che l'art. 1 del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, non ponendo limiti quantitativi massimi al ricorso ai dipendenti regionali da parte della struttura commissariale, condurrebbe a pretese e a costi «irragionevoli», tali, in sostanza, da far «deflagrare [...] la macchina organizzativa regionale».

Paradigmatica sarebbe, al riguardo, la richiesta, avanzata dal commissario ad acta nel mese di febbraio del 2021, di venticinque unità di personale nonostante fossero stati già messi a sua disposizione «oltre un centinaio di [dipendenti] del Dipartimento Tutela della Salute (v. D.G.R. n° 2/21, nonché PEC del Dipartimento Organizzazione e Personale, che si producono, per complessive 109 unità, 98 dipendenti - un Dirigente Generale, 12 Dirigenti, 53 Funzionari Cat. D, 11 Collaboratori Cat. C, 21 ulteriori unità di categorie B ed A - ed 11 unità lavorative in distacco da Calabria Lavoro)».



Disponibilità, questa, che il commissario avrebbe tuttavia ritenuto insufficiente, tanto da indurlo a demandare, con «il D.C.A. n° 26/21», al dirigente generale del medesimo Dipartimento l'acquisizione tramite la Consip spa di «servizi professionali» idonei a garantirgli il necessario supporto.

La Regione ripropone quindi, sul punto, le medesime censure esposte nel primo ricorso e in particolare, tra queste, sostiene «la macroscopica violazione degli art. 117, c. 4, e 121 Cost.».

3.4.- Sostanzialmente ribadite le medesime doglianze illustrate nel primo ricorso in merito al «combinato disposto» degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, nonché in ordine all'art. 3, comma 1 - a tale ultimo proposito menzionando, nella sola rubrica del motivo, anche il principio di leale collaborazione - la difesa regionale passa quindi ad esaminare l'impugnato art. 6, comma 2, dello stesso decreto-legge, come convertito, sostenendo che esso violi, oltre ai parametri già evocati, anche gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

La norma, infatti, per come strutturata, renderebbe «sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive» - minando in tal modo l'equilibrio di bilancio - che la stessa «indica come indispensabili per contribuire alla soluzione dei problemi del sistema sanitario calabrese, ponendo così un ostacolo al riequilibrio della situazione calabrese determinata dall[o] stesso Stato».

3.5.- Reiterata la sollecitazione all'autorimessione delle suddette questioni di legittimità costituzionale, la cui rilevanza sarebbe dimostrata dall'avvenuta proroga, medio tempore, del piano di rientro, la Regione chiede, infine, che il presente giudizio sia riunito a quello promosso con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 105 del 2020.

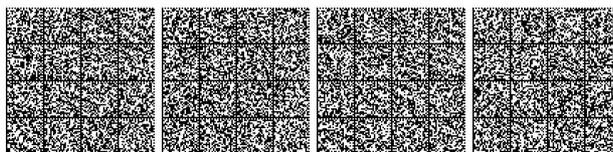
4.- Con atto depositato il 1° aprile 2021, si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità, e comunque di non fondatezza, delle questioni promosse in via principale e deducendo l'irrilevanza e l'infondatezza delle questioni oggetto della richiesta di autorimessione.

4.1.- Dopo avere riproposto le difese svolte in relazione al ricorso avverso il d.l. n. 150 del 2020 ed esaminato le modifiche a questo apportate dalla legge di conversione, la difesa statale, in sintesi, osserva ed eccepisce: *a)* che non si sarebbe formato alcun giudicato costituzionale a seguito della sentenza n. 233 del 2019, dal momento che in tale occasione questa Corte, nel rigettare i ricorsi allora proposti dalla Regione Calabria, avrebbe soltanto formulato la mera «raccomandazione di “monitorare” il rispetto dei livelli minimi di prestazione e assistenza in materia sanitaria»; *b)* che, essendo le norme impugnate riconducibili alla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., non potrebbe trovare applicazione nella specie il principio di leale collaborazione, il quale, in ogni caso, non sarebbe invocabile quale «requisito generale» di legittimità dell'esercizio della funzione legislativa; *c)* quanto alla natura non transitoria del commissariamento, che il potere sostitutivo sarebbe giustificato fintanto che non risultino ripristinati i livelli minimi di tutela del diritto alla salute; *d)* che le censure basate sull'asserita lesione, ad opera di tutte le norme impugnate, degli artt. 117, 119 e 121 Cost., sarebbero inammissibili, dal momento che l'elevato numero dei parametri costituzionali evocati e la sovrapposizione di temi eterogenei non consentirebbero di coglierne il nucleo essenziale; *e)* che la ricorrente non avrebbe dimostrato la concreta, grave e irreparabile incidenza negativa che l'avvalimento di venticinque unità di personale previsto dall'impugnato art. 1, comma 2, e la disciplina recata dall'art. 3, comma 1, comporterebbero sul bilancio regionale; *f)* che, comunque, l'infondatezza dei motivi di ricorso basati sull'asserita lesione dell'art. 81 Cost. deriverebbe dalla introduzione, con l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, di un rilevante contributo di solidarietà in favore della ricorrente; *g)* quanto, infine, alla censura sull'art. 6, comma 2, e in particolare al profilo sulla durata sostanzialmente indeterminata del piano di rientro, che la soggezione a questo non discenderebbe dal d.l. n. 150 del 2020, ma «dall'originaria applicazione» delle norme di cui all'art. 1, commi 174, 176 e 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».

5.- In data 31 maggio 2021, la Regione Calabria ha depositato una memoria nel giudizio promosso con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 9 del 2021, insistendo per il suo accoglimento.

In particolare, la difesa regionale insiste nel sostenere che lo Stato non avrebbe rispettato il monito contenuto nella citata sentenza n. 233 del 2019 e rimarca che la situazione di perdurante criticità della sanità calabrese sarebbe imputabile all'inefficacia della gestione commissariale. Evidenzia, inoltre, che il nuovo intervento normativo «si congiung[erebbe] intimamente» con quello di cui al d.l. n. 35 del 2019, come convertito, così protraendo il regime speciale introdotto per la Regione Calabria: sarebbe dunque evidente l'insussistenza della «transitorietà ed eccezionalità», affermata nella suddetta sentenza, della contrazione delle competenze regionali. Sottolinea, quindi, l'aleatorietà del contributo di solidarietà disciplinato dall'impugnato art. 6, che sarebbe dimostrata dalla mancata sottoscrizione dell'accordo da esso previsto ai fini dell'erogazione del contributo stesso; sottoscrizione non ancora avvenuta, dunque, a distanza di sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione.

Reiterate le altre doglianze già formulate, la ricorrente rinnova, infine, la richiesta di autorimessione.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 28 dicembre 2020 e depositato il giorno successivo (reg. ric. n. 105 del 2020), la Regione Calabria ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario).

1.1.- Tali disposizioni sono censurate, in sintesi, nelle parti in cui: *a)* si impone (art. 1, comma 2) alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente «minimo» di venticinque unità di personale appartenente ai ruoli regionali oppure a enti pubblici regionali e a enti del servizio sanitario regionale (SSR); *b)* si demanda (art. 2, commi 1 e 2) al commissario ad acta la nomina, previa intesa con la Regione (e, nei casi di aziende ospedaliere universitarie, con il rettore), di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del SSR, prevedendo poi che questo possa essere scelto «anche» nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); *c)* si dispone (art. 3, comma 1) che il commissario ad acta si avvalga unicamente - per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture strumentali all'esercizio delle proprie funzioni e superiori alle soglie di rilevanza comunitaria - dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria; *d)* si condiziona (art. 6, comma 2) l'erogazione delle somme finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023; *e)* si stabilisce (art. 7, comma 1) che le precedenti disposizioni si applicano per un periodo di ventiquattro mesi dalla loro entrata in vigore; *f)* si attribuisce (art. 7, comma 3) al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la possibilità di aggiornare, in relazione ai compiti affidati al commissario ad acta con lo stesso d.l. n. 150 del 2020, il mandato commissariale assegnato con la deliberazione del 19 luglio 2019; *g)* si prevede (art. 7, comma 4) che i direttori generali degli enti del SSR, nonché ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020, cessino dalle loro funzioni a decorrere dalla entrata in vigore del decreto-legge medesimo.

1.2.- Ad avviso della ricorrente, le descritte norme violerebbero gli artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera *p)*, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

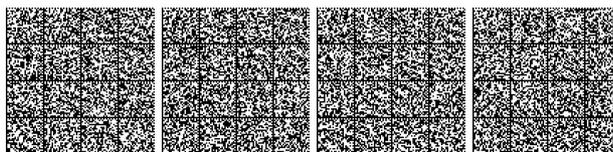
Al di là del ridondante richiamo alle numerose disposizioni statali con le quali le norme impuginate contrasterebbero, le censure prospettate sono individuabili nei termini di seguito precisati.

1.2.1.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione lamenta la violazione, ad opera di tutte le disposizioni oggetto di doglianza, dell'art. 136 Cost.

Il legislatore statale non avrebbe, infatti, rispettato il giudicato costituzionale in assunto derivante dalla sentenza n. 233 del 2019, laddove questa Corte ha affermato che lo Stato avrebbe dovuto attentamente monitorare l'efficacia delle misure straordinarie - introdotte dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60 - volte a supportare l'azione commissariale di risanamento della sanità calabrese e che le competenze regionali con le quali la normativa statale interferiva non erano state violate, ma solo «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”».

1.2.2.- Con il secondo, più articolato, motivo di ricorso, che come il primo investe tutte le norme impuginate, la Regione sostiene che queste violerebbero gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120 e 121 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e l'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Secondo la ricorrente il legislatore statale, adottando il d.l. n. 150 del 2020, avrebbe realizzato un'ingiustificata contrazione - non solo tutt'altro che temporanea ma anche produttiva di effetti pregiudizievoli sulla sanità calabrese - delle competenze regionali nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».



In particolare, la Regione documenta l'inefficacia della gestione commissariale della sanità, durante la quale si sarebbe verificato un progressivo peggioramento dei livelli di assistenza senza sostanziali riduzioni del disavanzo sanitario, con la conseguenza, affermata dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2019, che «gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi “sacrifici finanziari”, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati».

Sintomatica della lamentata inefficacia, sarebbe, tra l'altro, la circostanza che il programma operativo per il triennio 2019-2021 è stato approvato dal commissario ad acta con grave ritardo, cioè solo nel mese di febbraio del 2020, ovvero a ben un anno di distanza dal relativo termine di decorrenza.

La ricorrente rimarca quindi l'unilateralità dell'intervento legislativo censurato, osservando che il Governo, violando l'art. 8, commi 1 e 4, della legge n. 131 del 2003, non avrebbe invitato il Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri nel corso della quale è stato adottato il d.l. n. 150 del 2020, né avrebbe in seguito trasmesso il testo approvato alla Conferenza Stato-Regioni.

Alla luce delle considerazioni svolte sarebbe evidente, a parere della Regione, la lesione degli artt. 5, 117, secondo (*recte*: terzo) e quarto comma, Cost., in relazione alle materie della «tutela della salute», del «coordinamento della finanza pubblica» e della «organizzazione degli uffici», nonché degli artt. 120, secondo comma, 121 Cost., il quale «prevede che il potere legislativo della Regione sia esercitato dal Consiglio Regionale», e del principio di leale collaborazione.

1.2.3.- Quanto ai motivi d'impugnazione specificamente rivolti alle singole misure introdotte dal legislatore statale, secondo la Regione l'impugnato art. 1, comma 2, non ponendo limiti quantitativi al personale da mettere a disposizione della struttura commissariale, per un verso, invaderebbe la competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», violando gli artt. 117, quarto comma, e 121 Cost., in conseguenza dell'impatto che avrebbe sull'organizzazione dei propri uffici; per altro verso, produrrebbe sul bilancio regionale effetti incerti e privi di copertura finanziaria, ponendosi così in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost.

1.2.4.- Gli impugnati artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, lederebbero gli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016 e all'art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge n. 124 del 2015.

Infatti, disciplinando la nomina dei commissari straordinari degli enti del SSR e disponendo la cessazione dalle funzioni dei direttori generali o di altri organi preposti ai medesimi enti nominati dalla Regione dopo la scadenza del termine di applicabilità delle suddette norme speciali dettate dal d.l. n. 35 del 2019, come convertito, essi recherebbero norme di dettaglio nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e inciderebbero «sull'assetto delineato» dal citato d.lgs. n. 171 del 2016, sicché avrebbero dovuto essere preceduti, in ossequio al principio di leale collaborazione, dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

1.2.5.- L'art. 3, comma 1, violerebbe, da un lato, gli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost., giacché porrebbe una norma di dettaglio «in materia di legislazione concorrente»; dall'altro, gli artt. 81, terzo comma, 117, e 119 Cost., poiché il previsto ricorso alle stazioni appaltanti diverse da quella calabrese avverrebbe senza limiti di costo, con la conseguenza che la disposizione sarebbe priva di copertura finanziaria.

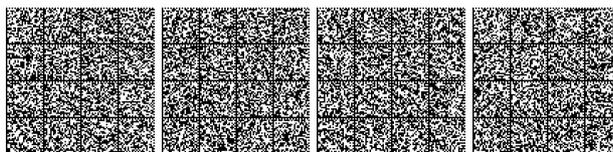
1.2.6.- L'ultimo motivo di impugnazione è diretto nei confronti dell'art. 6, comma 2, il quale, ad avviso della difesa regionale, subordinerebbe l'erogazione, in favore della Regione, del contributo di solidarietà previsto dal precedente comma 1 alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per un periodo (2022-2023) successivo alla prossima scadenza (nel 2021) del programma attualmente vigente.

In tal modo la norma censurata dimostrerebbe «l'intenzione statale di protrarre sine die, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa espropriazione del settore sanit[ario] regionale calabrese» (viene citata, in proposito, la sentenza n. 199 del 2018, nella quale questa Corte ha rilevato l'anomalia di un commissariamento protratto oltre un decennio).

Inoltre, la norma porrebbe «nel 2020 come condizione per l'erogazione di fondi [la] presentazione ed approvazione di un Programma Operativo che, teoricamente, lo Stato dovrebbe dare per scontato non essere approvato, per conclusione del commissariamento al più entro il 2021», favorendo così «il susseguirsi di Programmi Operativi sistematicamente non attuati, ed approvati con abnorme ritardo».

Risulterebbero, quindi, violati gli artt. 81, 117, 119 e 120 Cost., giacché, subordinando l'erogazione del contributo a un evento «futuro e incerto», il legislatore statale avrebbe determinato una «“entrata” meramente illusoria e non utilizzabile nell'immediatezza, causando in concreto una falla nel bilancio regionale».

Sarebbe violato, inoltre, il principio di leale collaborazione.



1.3.- La Regione sollecita infine questa Corte a sollevare dinanzi a sé questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009. Disposizioni, queste, che violerebbero, secondo la ricorrente, gli artt. 5, 120, secondo comma, e 121 Cost., oltre a contrastare con gli artt. 2, comma 78, della stessa legge n. 191 del 2009 e 8, comma 4, della legge n. 131 del 2003, nonché con il principio di leale collaborazione, nella parte in cui «consent[irebbero] - senza alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni - di proseguire mediante atto unilaterale del Commissario il Piano di Rientro e il correlato commissariamento».

2.- Con ulteriore ricorso notificato il 22 febbraio 2021 e depositato il 26 febbraio 2021 (reg. ric. n. 9 del 2021), la Regione Calabria ha impugnato le medesime già denunciate disposizioni del d.l. n. 150 del 2020, nel testo risultante dalla legge di conversione 30 dicembre 2020, n. 181, per violazione degli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e degli artt. 8 della legge n. 131 del 2003; 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009; 1, 2, 3, 6, 8 e 9 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015; 5-bis del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.1.- Ritenendo che le modifiche apportate dalla citata legge di conversione siano marginali e, comunque, inidonee a elidere la già lamentata lesività delle suddette norme quali risultanti dalla formulazione originaria del decreto-legge, la ricorrente articola censure in larga parte sovrapponibili a quelle poste a sostegno del primo ricorso.

2.1.1.- In particolare, con riguardo alle doglianze che investono tutte le norme impugnate, la difesa regionale ribadisce, con argomentazioni analoghe a quelle spese nel primo ricorso, la dedotta violazione degli artt. 5, 117, secondo (recte: terzo) e quarto comma, 120, secondo comma, 121 e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Sono altresì evocati a parametro gli artt. 32, 81, 118 e 119 Cost.

Osserva in proposito la ricorrente, in punto di ridondanza, che le materie di competenza regionale sulle quali le norme impugnate inciderebbero sarebbero strettamente intrecciate in particolare con quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e ricorda, quindi, che l'art. 118, terzo comma, Cost. prevede che, nelle materie - connotate da analogo intreccio - dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e della sicurezza, la legge individui forme, tuttavia assenti nel caso di specie, di coordinamento tra Stato e Regioni.

Ricordato, inoltre, che l'art. 32 Cost. tutela la salute non solo come diritto fondamentale dell'individuo ma anche come interesse della collettività, la Regione rileva, poi, che lo stato di dissesto in cui versa la sanità calabrese avrebbe determinato una riduzione dell'accesso ai servizi ospedalieri.

2.1.2.- Venendo alle censure specificamente ritagliate sulle singole misure introdotte dalle norme impugnate, la ricorrente innanzitutto rimarca che l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, continuerebbe a non porre limiti quantitativi al ricorso ai dipendenti regionali da parte della struttura commissariale, così sottoponendo la Regione al rischio di pretese da parte del commissario finanziariamente non sostenibili e del tutto irragionevoli (al riguardo il ricorso documenta in modo analitico una sequenza di incomprensioni e contrasti con la gestione del commissario), a fronte delle quali questa Corte dovrebbe «trovare [...] un punto di equilibrio in materia».

Sostanzialmente ribadite, inoltre, le medesime doglianze già illustrate nel primo ricorso in merito al «combinato disposto» degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, nonché in ordine all'art. 3, comma 1 - a tale ultimo proposito menzionando, nella sola rubrica del motivo, anche il principio di leale collaborazione - la difesa regionale si sofferma, quindi, sull'art. 6, comma 2, ovvero sulla norma che si occupa del contributo di solidarietà, sostenendo che essa violi, oltre ai parametri in precedenza già evocati, anche gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

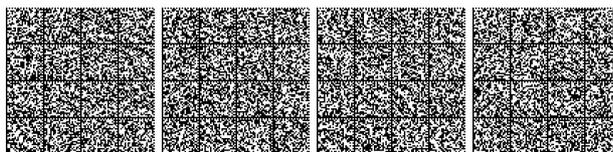
La norma, infatti, per come strutturata, renderebbe «sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive» - minando in tal modo l'equilibrio di bilancio - che la stessa «indica come indispensabili per contribuire alla soluzione dei problemi del sistema sanitario calabrese, ponendo così un ostacolo al riequilibrio della situazione calabrese determinata dall[o] stesso Stato».

2.2.- Infine, la Regione rinnova a questa Corte la richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale anzidette e chiede la riunione del presente giudizio a quello promosso con il primo ricorso.

3.- I giudizi, in considerazione della loro evidente connessione, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.- Prima di procedere allo scrutinio delle questioni promosse, occorre osservare che a seguito della conversione in legge del d.l. n. 150 del 2020 il contenuto precettivo delle norme impugnate è rimasto in buona misura inalterato e, anche laddove esse hanno subito modifiche, queste non incidono sui motivi di censura.

Infatti, gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 7, comma 4, non sono stati modificati, mentre sostanzialmente immutata è rimasta la portata dell'art. 2, comma 1 (nel cui testo originario, dopo le parole «Il Commissario ad acta», sono state semplicemente inserite quelle «di cui all'articolo 1»); nell'art. 3, comma 1, per quanto qui rileva, la parola «superiori» (alle soglie di rilevanza comunitaria) è stata sostituita con quelle «di importo pari o superiore»; nell'art. 6, comma 2,



la legge di conversione ha introdotto la previsione secondo cui la sottoscrizione dell'accordo tra lo Stato e le Regioni, al quale (unitamente all'ulteriore condizione di cui si duole la ricorrente) è subordinata l'erogazione del contributo di solidarietà, deve intervenire «entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»; nell'art. 7, comma 1, le parole «per un periodo di 24 mesi» sono state sostituite con quelle «fino al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1, e comunque per un periodo non superiore a 24 mesi»; infine, nell'art. 7, comma 3, la legge di conversione ha aggiunto la previsione che l'aggiornamento del mandato commissariale possa avvenire dopo aver sentito anche «il Presidente della regione».

Poiché, dunque, in sede di conversione il testo delle norme impugnate non ha subito modifiche di rilievo e considerando che, comunque, anche i profili di parziale novità appena descritti risultano indifferenti rispetto al concreto tenore delle doglianze (le quali nel secondo ricorso sono state reiterate e ampliate), lo scrutinio può essere condotto direttamente sulle norme come convertite, tenendo conto delle ragioni esposte in entrambi i ricorsi (in senso analogo, sentenze n. 108 del 2021 e n. 5 del 2018). Pertanto, le argomentazioni che seguono e le statuizioni che ne discendono devono intendersi cumulativamente riferite agli articoli del d.l. n. 150 del 2020, tanto nella loro originaria formulazione, quanto in quella risultante dalla conversione in legge del decreto-legge.

5.- Può, a questo punto, procedersi al vaglio delle censure di illegittimità costituzionale.

6.- La questione promossa in riferimento alla violazione del giudicato costituzionale formatosi a seguito della sentenza n. 233 del 2019, e pertanto dell'art. 136 Cost., è inammissibile per difetto di motivazione.

Nella specie, infatti, con la sentenza n. 233 del 2019 le questioni oggetto dello scrutinio sono state dichiarate inammissibili e non fondate e la ricorrente, nel lamentare il dedotto *vulnus*, non ha chiarito in alcun modo le ragioni per cui da una siffatta pronuncia deriverebbe un giudicato vincolante per il legislatore.

7.- Le ulteriori censure, che hanno ad oggetto tutte le norme impugnate, denotano il contrasto con gli artt. 5, 32, 81, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

8.- Preliminarmente all'esame del merito, deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 117, 119 e 121 Cost., sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sulla scorta del rilievo per cui l'«elevato numero di parametri costituzionali evocati» e la sovrapposizione di temi eterogenei non consentirebbero di coglierne il nucleo essenziale.

L'eccezione va disattesa relativamente alle censure riferite agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 121 Cost., il cui nucleo essenziale, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, alla stregua delle considerazioni dianzi svolte (punto 1.2.2.) è in realtà ben individuabile.

Essa deve, invece, essere accolta con riguardo all'evocato art. 119 Cost.

La Regione si limita, infatti, a richiamare tale parametro, omettendo tuttavia sia di illustrare le ragioni per cui le norme impugnate comprimerebbero la propria autonomia finanziaria, sia di specificare l'entità di tale asserita compressione (*ex plurimis*, sentenza n. 83 del 2019).

8.1.- Per gli stessi motivi, devono essere dichiarate inammissibili le questioni promosse in riferimento all'art. 81 Cost., dal momento che anche questo parametro è stato evocato, a fondamento del motivo d'impugnazione che investe tutte le norme impugnate, in maniera meramente assertiva.

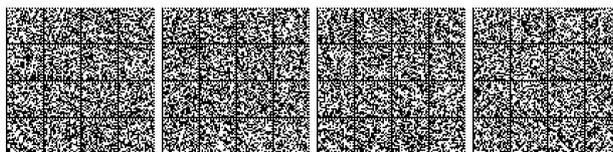
8.2.- Altrettanto generiche e, pertanto, inammissibili sono, infine, le censure formulate in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost.

La dedotta lesione dell'interesse della collettività alla tutela della salute è, infatti, in ultima analisi argomentata alla luce delle pessime condizioni in cui versa il SSR, ma la Regione non chiarisce, in alcun modo, la ridondanza della lamentata violazione sulle proprie competenze.

Analogamente, la ricorrente evoca in maniera del tutto generica l'art. 118 Cost., e in particolare il suo terzo comma, in relazione alle «forme di coordinamento fra Stato e Regioni» da esso previste «nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117 [Cost.]» senza chiarirne, in modo minimamente adeguato, il nesso con le norme censurate.

9.- Rimangono quindi da vagliare nel merito le ulteriori censure, che coinvolgono parimenti tutte le norme impugnate e che riguardano il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, in relazione alle materie «tutela della salute», «coordinamento della finanza pubblica» e «organizzazione degli uffici», 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

10.- Nell'ambito di tali generali censure, occorre trattare prima separatamente quella concernente l'art. 1, comma 2, dell'impugnato decreto-legge, come convertito, che deve essere considerata congiuntamente con le specifiche doglianze - basate sulla violazione degli artt. 81, 117, quarto comma, in relazione alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», 119 e 121 Cost. - segnatamente rivolte soltanto a tale disposizione.



10.1.- Rispetto a queste ultime, specifiche, censure, in limine, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 81 Cost., per difetto di ridondanza, in quanto la ricorrente non avrebbe chiarito in che termini l'asserita lesione comporterebbe una menomazione delle sue competenze.

In realtà la Regione, diversamente da quanto fatto nel motivo di ricorso, sopra esaminato, che coinvolge tutte le disposizioni impugnate, articola una puntuale e documentata indicazione degli elementi che comproverebbero le ripercussioni dell'impugnato comma 2 dell'art. 1 - previsione di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale e priva di un limite quantitativo all'apporto esigibile da parte del commissario ad acta - sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria. Ne consegue che risulta sufficientemente motivata la ridondanza della violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. sull'autonomia organizzativa e di spesa regionale.

10.2.- Nel merito, le questioni dichiarate ammissibili sono fondate in riferimento all'art. 120, secondo comma, nonché agli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.

10.3.- La precisazione dei motivi che conducono all'accoglimento deve essere preceduta da un inquadramento nel sistema costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Questo istituto è stato espressamente previsto all'interno della riforma del 2001 diretta a ristrutturare il Titolo V della Parte II della Costituzione in termini decisamente più favorevoli agli enti territoriali. Ciò a significare che la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali (così avviene, del resto, in diverse realtà presenti nel variegato panorama del pluralismo istituzionale italiano proprio con riguardo alla tutela della salute).

È emblematico, da questo punto di vista, che la regola dell'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini (i Comuni) sia stata compensata, nell'ordinaria allocazione delle funzioni, dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.), che implicano una relazione di adaequatio rei et iuris, in termini di giudizio - dato «il variabile livello degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019) - sulla migliore idoneità allo svolgimento di una determinata funzione da parte di istituzioni quantunque meno vicine (in progressione: Province, Città metropolitane, Regioni e Stato).

È inoltre indubbio che la medesima logica non sia estranea nemmeno ai criteri che hanno condotto alla ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni: del resto la stessa rigidità dei confini delle materie è a sua volta suscettibile di deroga in forza dell'esercizio, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dell'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 74 del 2018).

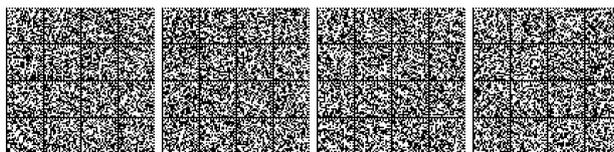
È soprattutto la previsione, in via straordinaria (*ex plurimis*, sentenza n. 43 del 2004), di un potere sostitutivo statale a confermare ed esplicitare che il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non prescinde dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali: si prefigura, infatti, la possibilità che queste possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale.

La disciplina di un potere sostitutivo statale nelle specifiche fattispecie indicate nell'art. 120, secondo comma, Cost. sta dunque a prefigurare la possibilità di una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto di non essere prontamente o efficacemente rimediabile dallo stesso controllo degli elettori sugli organi politici di quella determinata realtà territoriale: da qui l'intervento del potere statale, che può spingersi fino a esautorare, per determinate materie e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale «non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 217 del 2020).

In altre parole, le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost. fanno «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 44 del 2014), e pongono lo Stato quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a «taluni interessi essenziali» (sentenza n. 43 del 2004).

Ciò a fronte, come detto, della crisi di una determinata autonomia territoriale, di cui però il sistema costituzionale continua a riconoscere il valore potenziale, in quanto non viene mutata, nell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la titolarità originaria delle competenze esercitate in via sostitutiva dall'autorità centrale.

10.3.1.- Quanto esposto chiarisce la connotazione costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.: questo, da un lato, si giustifica solo in quanto l'intervento statale sia tale da garantire le esigenze unitarie



della Repubblica compromesse invece dalla realtà istituzionale sostituita e, dall'altro, si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo, dato il valore che l'ordinamento continua a riconoscere, come detto, alla potenzialità del principio autonomistico.

In queste due coordinate si sostanzia quindi il precipuo ruolo, tipico degli ordinamenti a elevato tasso di decentramento e al contempo ispirati al modello cooperativo, dell'istituzione statale, che attraverso l'art. 120, secondo comma, Cost. è chiamata ad assumersi la «responsabilità» (sentenza n. 43 del 2004) di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo, sì da rimetterlo in condizione di tornare a garantire i beni da questo invece al momento compromessi.

In tale delicato ruolo lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest'ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali.

Infatti, in questa situazione si stabilizzerebbero, altrimenti: *a)* la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali, essendosi realizzata la sostituzione governativa agli organi politici regionali; *b)* l'incremento ai massimi livelli della pressione fiscale, previsto in via automatica (dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» e dall'art. 1, comma 86, della legge n. 191 del 2009) e quindi non più imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; *c)* il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione; *d)* la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza; *e)* il vulnus al principio dell'equilibrio di bilancio.

10.3.2.- La norma impugnata non riflette la descritta connotazione costituzionale del potere sostitutivo, perché stabilisce una misura che si dimostra irragionevole per la sua inadeguatezza alla situazione nella quale deve intervenire, segnata dal più che decennale commissariamento della sanità della Regione Calabria.

Va infatti precisato che quest'ultimo, per diversi motivi, costituisce un unicum nel panorama nazionale, essendosi caratterizzato in modo particolare rispetto a tutti gli altri sinora intervenuti.

A differenza di altre situazioni, dove i commissariamenti statali hanno assunto, a volte, durate non troppo dissimili ma si sono poi conclusi con il ritorno alla gestione regionale della sanità (come nel caso del Lazio e della Campania), solo per quello della Regione Calabria sono stati adottati, in rapida successione, due decreti-legge recanti specifiche discipline per la prosecuzione della gestione commissariale, giunta così a distinguersi da ogni altro precedente.

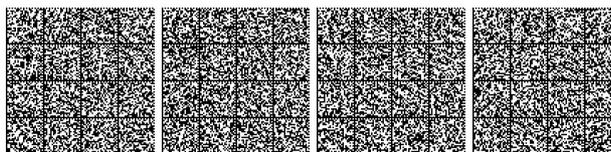
Unicamente nella Regione Calabria, inoltre, a differenza di altre realtà regionali (come quella del Molise), la sostituzione del Presidente della Regione con un funzionario statale quale commissario ad acta si protrae sin dal 2014, determinando però l'accendersi di una distruttiva conflittualità tra gli organi regionali e quelli commissariali.

Solo nella Regione Calabria, infine, le irregolarità registrate nella gestione regionale della sanità hanno assunto livelli di gravità mai riscontrati in precedenza.

Alle origini del commissariamento della ricorrente si pone, infatti, l'accordo per il piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria per il triennio 2010-2012, sottoscritto in data 17 dicembre 2009 in base all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, dal quale emerge espressamente come si fosse raggiunto un tale livello d'inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità da dover addirittura ricorrere, per tentare di ricostruirla, alla «cosiddetta procedura di "ascolto certificato" consistente in una dichiarazione dei Direttori Generali circa il livello dei debiti e dei crediti in capo a ciascuna Azienda Sanitaria».

10.3.3.- Criticità non dissimili, per gravità, del SSR calabrese tuttavia perdurano ancora, come ricorda l'Avvocatura generale nelle memorie di costituzione riportando le conclusioni della riunione dell'8 e del 9 ottobre 2020 del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

In particolare, la difesa statale ha sottolineato le gravi carenze in ordine ai bilanci aziendali degli enti del SSR, non solo stigmatizzando «la mancata adozione dei bilanci 2013-2017 della ASP di Reggio Calabria», ma anche evidenziando che, per «i bilanci 2018, ne è stata constatata l'adozione da parte di tutte le aziende sanitarie, escluse l'ASP di Cosenza e, di nuovo, l'ASP di Reggio Calabria» e che, per «quanto concerne la situazione dei bilanci relativi all'anno 2019, è stato possibile riscontrarne l'adozione solo da parte del direttore generale dell'AO di Cosenza». Ha poi rimarcato la «assenza di direttori generali in carica», che ha impedito non solo l'applicazione delle procedure di verifica straordinaria per questi previste dall'art. 2 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, ma anche la stessa possibilità di programmare le attività con il necessario orizzonte temporale.



Più in generale, l'Avvocatura dello Stato, richiamando il verbale della suddetta riunione congiunta dei menzionati Tavoli tecnici, ha delineato l'allarmante quadro della sanità calabrese, con riguardo «alla rete ospedaliera, alla rete perinatale, alla rete oncologica, all'assistenza territoriale, allo stato dei pagamenti delle aziende del Servizio sanitario della regione Calabria, alla gestione del personale, ai flussi informativi, alla contabilità analitica e al programma operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19».

In udienza la difesa statale ha ricordato, infine, anche le misure cautelari personali che di recente hanno interessato la sanità calabrese, del resto caratterizzata da ben due (su cinque) aziende sanitarie che hanno da poco subito lo scioglimento per infiltrazioni mafiose (nel settembre 2019 quella di Catanzaro, nel marzo 2019 quella di Reggio Calabria).

10.3.4.- A fronte di questo contesto, tuttavia, non si può non convenire con i ricorsi regionali quando constatano che tale situazione si verifica nonostante il lungo commissariamento.

Infatti, «in dieci anni, il disavanzo cristallizzato nel piano di rientro si è ridotto - in termini assoluti - di pochissimo, passando da 104,304 mln di euro iniziali a € 98,013 mln a fine 2019», con la conseguenza che «gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi "sacrifici finanziari", i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati», perché i LEA ancora non sono garantiti secondo il livello ritenuto sufficiente dal Tavolo e dal Comitato sopra ricordati, mentre la mobilità sanitaria dei cittadini calabresi ha ormai assunto dimensioni imponenti (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, rispettivamente: relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2019 e intervento orale del magistrato relatore nell'udienza del 10 dicembre 2020).

Si è dunque realizzata una situazione di doppia negatività fra costi e prestazioni, ovvero tra «performance negativa nella qualità delle prestazioni» e «disavanzi privi di copertura» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, delibera 29 maggio 2019, n. 9, Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica).

10.3.5.- È in questo quadro che deve essere dunque considerata la norma impugnata, che prevede, nei primi due periodi: «[l]a regione Calabria mette a disposizione del Commissario ad acta il personale, gli uffici e i mezzi necessari all'espletamento dell'incarico, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Il contingente minimo di personale messo a disposizione dalla regione Calabria è costituito da 25 unità di personale dotato di adeguata esperienza professionale, appartenente ai ruoli regionali in posizione di distacco obbligatorio o da acquisire tramite interpello, in posizione di comando, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, da enti pubblici regionali e da enti del servizio sanitario regionale».

Essa detta un'irragionevole e non proporzionata disciplina di un aspetto cruciale dei processi in cui si esercita il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., perché l'impegnativa azione di risanamento, in cui, come detto, lo Stato assume la responsabilità del garante di ultima istanza, non può evidentemente essere sostenuta, nei casi critici come quello in esame, dal solo commissario ad acta.

Quest'ultimo, infatti, agendo - nell'attuazione del concordato piano di rientro - in sostituzione del livello politico regionale, inevitabilmente, si confronta con una pubblica amministrazione territoriale che risulta gravemente inadempiente sotto molteplici profili. In tale azione, pertanto, il commissario deve essere assistito da una struttura amministrativa all'altezza del delicatissimo compito che si trova a svolgere.

La norma censurata ha inteso identificare tale struttura in prevalenza nei dipendenti della stessa amministrazione regionale, ovvero in un minimo di venticinque unità di personale «appartenente ai ruoli regionali» o di enti pubblici regionali e di enti del SSR, mentre meramente ancillare a questa previsione, per contenuti e numeri, è quella (di cui al comma 4 dello stesso art. 1) che consente al commissario di avvalersi del personale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS).

Tale impostazione è risultata fallimentare e ha condotto, in forza della sequenza di seguito descritta, all'attuale, paradossale, situazione, confermata in udienza da entrambe le parti, per cui a distanza di quasi otto mesi dall'approvazione delle norme urgenti del d.l. n. 150 del 2020 il commissario ad acta non dispone ancora di una adeguata struttura di supporto.

La Regione ricorrente, infatti, con la delibera di Giunta regionale 13 gennaio 2021, n. 2 (Articolo 1, comma 2, Decreto Legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni dalla Legge 30 dicembre 2020, n. 181 "Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario" - adempimenti), sostiene di avere messo a disposizione del commissario ad acta «oltre un centinaio di [dipendenti] del Dipartimento Tutela della Salute [...] per complessive 109 unità, 98 dipendenti - un Dirigente Generale, 12 Dirigenti, 53 Funzionari Cat. D, 11 Collaboratori Cat. C, 21 ulteriori unità di categorie B ed A - ed 11 unità lavorative in distacco da Calabria Lavoro».



Tuttavia, a fronte di questa delibera, emerge dalla stessa documentazione prodotta dalla difesa regionale che il commissario, ritenendola meramente elusiva, ha assunto il decreto 12 febbraio 2021, n. 26, nel quale ha osservato che la delibera medesima «non risponde adeguatamente alle esigenze di supporto della struttura commissariale, atteso che il Dipartimento Tutela della Salute, Servizi Sociali e Socio Sanitari presenta tuttora una grave carenza di risorse umane».

Rilevando quindi che «alcuni Settori di strategica importanza sono del tutto privi di personale» e che «alla data odierna non sono ancora disponibili i mezzi necessari all'espletamento dell'incarico commissariale», il decreto in esame non trova altra via di uscita che quella di demandare «l'acquisizione di servizi idonei a garantire il supporto necessario alle azioni del mandato commissariale in relazione particolarmente al rilascio di autorizzazioni e accreditamenti» ed altre delicate funzioni alle procedure attivabili «tramite CONSIP S.p.A. o mercato elettronico, per un periodo minimo di 6 mesi, nelle more del verificarsi delle condizioni previste all'art. 1 del D.L. 150/2020».

Tali condizioni, come confermato dalle parti in udienza, a tutt'ora non si sono verificate.

10.3.6.- La descritta, paradossale situazione sottolinea l'incongrua modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata. Questa, infatti, ha in ultima analisi escluso la possibilità che il commissario ad acta sia sin dall'inizio assistito da una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, in quanto ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest'ultima che hanno concorso a determinare le condizioni dell'attivazione del potere sostitutivo.

Quest'ultimo, invece, in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato; si rischia altrimenti di produrre, a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale.

È chiaro che in situazioni come quella in esame, l'effetto utile - evocato dalla censura regionale - dell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. non può, infatti, che essere perseguito attraverso un intervento che comporti una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato - e di cui sarebbe opportuno che l'onere sia a carico della stessa autorità centrale -, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale.

La previsione contenuta nella norma impugnata, che da un lato insiste nell'assegnare un ruolo determinante, in sostanza, al Dipartimento Tutela della salute della Regione e dall'altro non dispone un adeguato innesto di personale esterno e altamente qualificato, si dimostra dunque, nella specie, non proporzionata e incongrua rispetto alle urgenti finalità perseguite dal d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nel suo complesso.

Infatti, per l'esercizio di un commissariamento in corso da più di un decennio essa finisce per far dipendere l'ottenimento del contingente di supporto - e quindi, in definitiva, l'effettività del potere sostitutivo esercitato dal commissario ad acta - proprio dal comportamento della Regione, nonostante, peraltro, la conflittualità e il conclamato peggioramento dei rapporti reciproci.

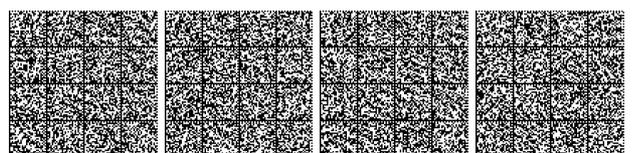
Questa Corte ha del resto in diverse occasioni evidenziato che «[i]l lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite» (sentenza n. 117 del 2018).

La necessità di una discontinuità nell'intervento e di un affiancamento forte e straordinario dello Stato, in particolare da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze, al fine di attuare effettivamente il piano di rientro e al contempo di porre le condizioni per una possibile successiva uscita dal commissariamento, è peraltro largamente emersa nell'ambito delle audizioni di esperti, svolte il 17 novembre 2020 presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del d.l. n. 150 del 2020.

Il carattere della sproporzione consiste quindi nell'inadeguatezza del meccanismo normativo a garantirne la finalità.

Né a ciò supplisce adeguatamente l'ulteriore potere sostitutivo, previsto nell'ultimo periodo della disposizione impugnata, attivabile in caso di inadempienza della Regione, perché esso non solo vanifica le evidenti esigenze di immediata operatività dell'azione del commissario, ma si presta a facili elusioni, analoghe a quelle che, del resto, puntualmente si sono verificate.

10.3.7.- In questi termini la norma censurata disattende il monito contenuto nella sentenza n. 233 del 2019, dove questa Corte ha avuto cura di precisare che «[l]'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di "risanamento del servizio sanitario" e soprattutto di tutela del "rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario" nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti [...] dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse».



Tale valutazione risulta, per quanto detto, mancata perché il metodo prefigurato dalla norma censurata si traduce in una misura che difetta di proporzionalità, non solo determinando un grave *vulnus* all'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie per gli abitanti della Regione ma anche tendendo a far perdere allo stesso potere sostitutivo quella temporaneità (sentenza n. 233 del 2019) che è invece insita nella sua stessa natura.

10.3.8.- Le considerazioni che precedono conducono dunque a ritenere che l'art. 1, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, violi l'art. 120, secondo comma, Cost.

10.4.- Gli argomenti illustrati fanno altresì emergere la sussistenza del contrasto con gli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.

Come stabilito anche dall'art. 8, comma 5, della legge n. 131 del 2003 «[i] provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite», in caso contrario risolvendosi invece in una compressione arbitraria dell'autonomia regionale, sacrificata senza giustificazione alcuna.

Persa, infatti, la funzione propria del potere sostitutivo a causa dell'inadeguatezza del personale regionale a fornire un esaustivo supporto all'azione del commissario, la disposizione impugnata manifesta un ulteriore difetto di proporzionalità laddove obbliga la Regione a mettere a disposizione dello stesso commissario un contingente «minimo» di personale di almeno venticinque unità, quando invece il suddetto supporto necessita, come detto, di essere congruamente garantito da personale statale o comunque diverso da quello regionale, anche in modo da avviare processi di riqualificazione e di valorizzazione di quest'ultimo.

In questi termini la suddetta disposizione, in assenza (come dedotto dalla ricorrente) di uno specifico limite quantitativo massimo, finisce per fare ingiustificatamente leva su un fattore che può svolgere un ruolo solo ancillare rispetto a quello, quantitativamente e qualitativamente prevalente, che deve invece spettare al personale esterno.

Imponendo alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, tale disposizione determina un'illegittima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocatione delle spese.

10.5.- Sulla scorta dei rilievi svolti, deve in conclusione essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un dato «minimo» anziché «massimo».

10.6.- Restano assorbite le ulteriori censure rivolte all'impugnato art. 1, comma 2, ad eccezione di quella sulla leale collaborazione, da dichiararsi non fondata per le stesse ragioni che verranno esposte di seguito.

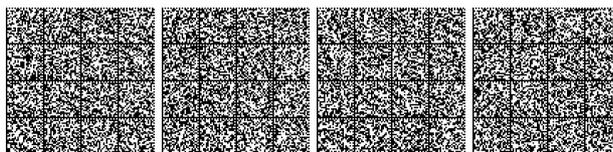
11.- Le altre censure che attengono al restante complesso degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, non sono fondate.

Tali disposizioni introducono, infatti, misure straordinarie volte a rafforzare i precipui poteri del commissario ad acta nella perdurante sussistenza di una situazione estremamente critica nella sanità calabrese e pongono precetti che - in questo caso - sono funzionali allo scopo dell'erogazione dei LEA e del raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari.

È pertanto decisiva, al fine del rigetto delle questioni in discorso, la considerazione che le norme in esame risultano fisiologicamente ascrivibili al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., nonché alla competenza statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) concernenti il diritto alla salute e ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nemmeno esse si pongono in contrasto con il principio di leale collaborazione perché, come questa Corte ha costantemente precisato, la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da «un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del “Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza” e del “Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti” regionali [...]: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 200 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 233 del 2019).

Si tratta di principi che devono essere qui ribaditi e che comportano l'infondatezza della doglianza della ricorrente: la partecipazione della Regione al percorso di risanamento risulta, infatti, assicurata dall'evidenziato confronto con lo Stato in sede di verifica dell'attuazione del piano.



Peraltro, va anche considerato che, con il motivo in esame, a ben vedere la ricorrente lamenta l'omessa previsione di forme di interlocuzione non tanto nella fase a valle, attuativa delle singole norme introdotte dal d.l. n. 150 del 2020, come convertito, quanto nella fase a monte, relativa cioè all'adozione dello stesso.

A sostegno della rilevata non fondatezza della censura, viene quindi in considerazione il costante orientamento di questa Corte secondo cui «il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 37 del 2021).

11.1.- In forza delle argomentazioni che precedono, le questioni di legittimità costituzionale che investono, nel loro insieme, gli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non sono fondate.

12.- Quanto poi alle altre specifiche doglianze che attengono alle singole disposizioni, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, impostate sull'assunto che tali disposizioni afferiscano alla materia della «tutela della salute» incidendo, in particolare, sull'assetto della dirigenza sanitaria delineato dal d.lgs. n. 171 del 2016.

Quella della ricorrente è, infatti, una prospettazione riduttiva, poiché le norme denunciate, senza dubbio speciali rispetto alla disciplina generale dettata dal decreto legislativo appena citato, vanno piuttosto ricondotte in via prevalente a titoli di competenza esclusiva statale, sia perché concernenti l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sia perché ascrivibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

In particolare, la previsione della nomina dei commissari straordinari da parte del commissario ad acta e quella, ad essa strumentale, che fa cessare dalle funzioni gli organi eventualmente nominati dalla Regione dopo la scadenza dell'efficacia delle disposizioni del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, esprimono la finalità di assicurare un idem sentire nell'attuazione del piano di rientro e, in questa prospettiva, rafforzano l'esercizio del potere sostitutivo statale, a fronte dei risultati negativi del modello di direzione aziendale di nomina regionale nella gestione economico-finanziaria degli enti del SSR e nella erogazione dei LEA.

13.- Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 3, comma 1, sono inammissibili.

13.1.- Con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost., la ricorrente non ha, infatti, sufficientemente chiarito le ragioni del lamentato contrasto, dal momento che, in entrambi gli atti introduttivi, ha sostenuto che la disposizione in discorso costituirebbe «norma non di principio, ma di estremo dettaglio in materia di legislazione concorrente» senza, tuttavia, specificare di quale materia si tratterebbe. Né tale carenza è colmata dal richiamo, operato dalla difesa regionale, a due pronunce di questa Corte (sentenze n. 166 del 2019 e n. 43 del 2011), giacché queste si riferiscono alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, riconducibile alla competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e non a quella concorrente di cui all'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

La censura è, pertanto, oscura e contraddittoria, con conseguente preclusione dell'esame nel merito (da ultimo, sentenza n. 115 del 2021).

Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 81, quarto (*recte*: terzo) comma, 117 e 119 Cost. sono inammissibili.

Infatti, sotto un primo profilo, la ricorrente afferma in maniera generica e assertiva che il ricorso alla Consip spa «p[otrebbe] avvenire senza limiti di costo», ma non argomenta ulteriormente al riguardo, specialmente con riferimento alle spese degli ipotetici contenziosi che deriverebbero dalle procedure curate da tale centrale di committenza.

Inoltre, la censura non chiarisce in che modo la norma - che non istituisce nuovi uffici né amplia le funzioni di strutture esistenti, limitandosi a richiedere il ricorso a centrali di committenza - comporterebbe nuovi e diretti oneri, necessariamente soggetti all'obbligo di copertura.

La lacuna motivazionale ora rilevata porta, altresì, a ritenere del tutto insufficiente anche la dimostrazione della ridondanza sulle competenze regionali ritenute lese.

14.- Infine, le censure che hanno ad oggetto l'art. 6, comma 2, sono fondate in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», per le ragioni di seguito precisate.



Ad avviso della ricorrente, la norma in esame, nelle suddette materie di competenza concorrente, non consentirebbe «alla Regione l'equilibrio di bilancio, rendendo sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive», benché indicate «come indispensabili» a risolvere i problemi del SSR, «ponendo così un ostacolo al riequilibrio della situazione calabrese determinata dall[o] stesso Stato» e di fatto irragionevolmente stabilizzando un metodo che avrebbe l'effetto di determinare l'automatica «estensione per almeno un altro biennio del commissariamento».

La doglianza regionale coglie, in relazione ai suddetti parametri, una contraddizione insita nella puntuale condizione prescritta dalla norma impugnata, dal momento che la finalità del «contributo di solidarietà» in essa previsto è espressamente quella di consentire - previa sottoscrizione di un accordo tra Stato e Regioni - «interventi di potenziamento del servizio sanitario regionale stante la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria presente nella regione Calabria» (così il comma 1 del medesimo art. 6).

Tuttavia la «erogazione della somma» di sessanta milioni di euro «per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023», in cui si sostanzia un contributo ritenuto dallo stesso legislatore necessario al fine di risollevare la situazione del SSR della Calabria, è resa possibile unicamente in forza della presentazione e approvazione, che competono al commissario ad acta di nomina statale, del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023.

In questi termini la norma censurata esclude implicitamente l'erogazione del contributo nell'ipotesi parimenti prevista dalla legislazione in materia all'art. 2, comma 88, secondo e terzo periodo, della legge n. 191 del 2009: «[è] fatta salva la possibilità per la regione di presentare un nuovo piano di rientro ai sensi della disciplina recata dal presente articolo. A seguito dell'approvazione del nuovo piano cessano i commissariamenti, secondo i tempi e le procedure definiti nel medesimo piano per il passaggio dalla gestione straordinaria commissariale alla gestione ordinaria regionale».

Va ricordato che questa Corte, con specifico riferimento alla Regione Calabria, ha precisato che le competenze regionali devono ritenersi «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”», in funzione e «nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 233 del 2019).

Da questo punto di vista, non appare ragionevole ed è insieme lesivo delle evocate competenze regionali, nonché dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 97, primo comma, Cost., costringere l'autonomia regionale fino a tutto il 2023 al solo proseguimento della soggezione al potere sostitutivo statale, escludendo quindi l'ipotesi che questa possa recuperare il ruolo che le è proprio.

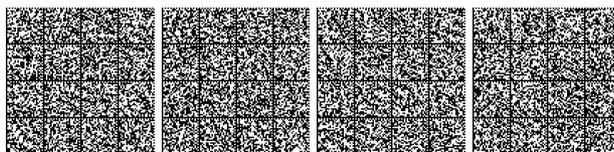
L'approvazione di un nuovo piano di rientro e l'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento costituiscono, del resto, fattispecie equiparabili, poiché il primo, come il secondo, deve contenere misure atte a garantire sia l'erogazione dei LEA, sia l'equilibrio di bilancio sanitario (come richiesto dall'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009) e, se ritenuto adeguato e quindi approvato dal Consiglio dei ministri (ai sensi del successivo comma 79 dell'art. 2 appena citato), è immediatamente efficace, esecutivo e vincolante per la Regione.

Ai fini considerati dalla norma impugnata, il nuovo piano proposto dalla Regione - che peraltro rappresenta una via d'uscita di cui dovrebbe farsi promotrice la stessa azione commissariale - assolve dunque la medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario ad acta e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri, garantirebbe in egual modo, ma in una forma più rispettosa dell'autonomia regionale, la destinazione del contributo finanziario alle stesse finalità avute in mira dal legislatore statale attraverso la previsione di un contributo di solidarietà.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'erogazione del contributo di solidarietà consegua, in alternativa, anche alla presentazione da parte della Regione e all'approvazione da parte dello Stato di un nuovo piano di rientro in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

15.- Da ultimo, deve essere disattesa la richiesta della Regione di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009, giacché, come emerge dalla motivazione che precede, tali questioni non sono rilevanti ai fini della decisione, non rivestendo carattere di pregiudizialità. Sebbene, infatti, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, assegni al commissario ad acta il compito di attuare gli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro, questa specifica previsione non è oggetto di impugnativa e, soprattutto, l'efficacia dei suddetti programmi, con cui nella Regione Calabria sta proseguendo il piano di rientro, costituisce un mero presupposto per l'applicazione delle norme denunciate, ma non coinvolge direttamente il contenuto precettivo di queste.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 32, 81, 118 e 119 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, 119 e 121 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 169

Sentenza 27 maggio - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Responsabilità dei magistrati per i danni cagionati nell'esercizio della funzione giurisdizionale - Abolizione del c.d. filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione dei principi di soggezione del giudice solo alla legge, nonché di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità della magistratura, sia ordinaria sia delle giurisdizioni speciali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108.

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 dell'art. 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), promossi dal Giudice istruttore del Tribunale ordinario di Salerno con due ordinanze del 29 giugno e del 13 agosto 2020, iscritte, rispettivamente, al n. 141 del registro ordinanze 2020 e al n. 13 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 28 aprile 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 27 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze, di analogo tenore, del 29 giugno 2020 (r.o. n. 141 del 2020) e del 13 agosto 2020 (r.o. n. 13 del 2021), il Giudice istruttore del Tribunale ordinario di Salerno ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui - secondo l'unica interpretazione della disposizione che il giudice *a quo* ritiene possibile - impone «al Tribunale investito dell'azione di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato per la responsabilità dei Magistrati di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della



domanda giudiziale, sempre e comunque, gli atti del procedimento al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, determinando così l'obbligo per quest'ultimo di esercitare, nei confronti dei Magistrati i cui atti, comportamenti e provvedimenti si assumono forieri di danno, l'azione disciplinare, per i fatti che hanno dato luogo alla proposizione della domanda risarcitoria».

1.1.- Il rimettente premette di essere investito, quale giudice istruttore, di giudizi promossi nei confronti dello Stato per il risarcimento dei danni provocati da atti, comportamenti e provvedimenti di alcuni magistrati ordinari.

Nel corso dei procedimenti, il difensore delle parti attrici ha chiesto che venga disposta la trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 117 del 1988, per l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare nei confronti dei medesimi magistrati relativamente ai fatti posti a fondamento dell'azione risarcitoria.

1.2.- Al riguardo, il giudice *a quo* rileva che l'art. 5, comma 5, della legge n. 117 del 1988, nella formulazione anteriore alla riforma operata con la legge n. 18 del 2015, stabiliva che «[s]e la domanda è dichiarata ammissibile, il tribunale ordina la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare [...]», subordinando così tale provvedimento al superamento del cosiddetto filtro di ammissibilità dell'azione di responsabilità civile previsto dallo stesso art. 5 della legge n. 117 del 1988.

L'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 prevedeva, a sua volta, che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione dovesse esercitare l'azione disciplinare, nei confronti dei magistrati ordinari per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, entro due mesi dalla comunicazione di cui al citato comma 5 dell'art. 5.

L'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 ha, peraltro, abrogato integralmente l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, eliminando così il filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria, la quale va dunque trattata e istruita a prescindere da qualsiasi vaglio preliminare circa il rispetto dei termini e la sussistenza dei presupposti di cui agli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 117 del 1988, nonché in ordine alla sua non manifesta infondatezza.

Al contempo, l'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 2015 ha modificato l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, sopprimendo il riferimento al termine di due mesi dalla comunicazione di cui all'art. 5, comma 5, della stessa legge, di modo che la disposizione attualmente recita: «[i]l procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta».

Ad avviso del rimettente, in seguito a tali modifiche, l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 sarebbe suscettibile di un'unica interpretazione: il tribunale, investito dell'azione di responsabilità civile per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, sarebbe tenuto - per il solo fatto della proposizione dell'azione - a trasmettere copia degli atti al titolare dell'azione disciplinare, così da consentire l'obbligatorio esercizio di quest'ultima.

Tale interpretazione si imporrebbe anzitutto per il tenore letterale della norma, che fa riferimento all'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento», e non per la decisione che definisce il giudizio: dunque, per i fatti come rappresentati nell'atto introduttivo.

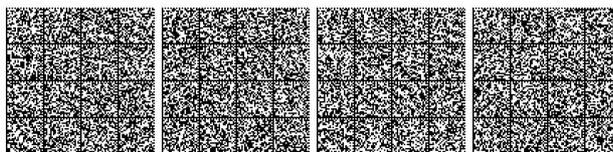
Militerebbero nella stessa direzione anche ragioni di ordine logico e sistematico, che imporrebbero di valorizzare la portata innovativa della legge n. 18 del 2015. Al fine di assicurare l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare per i fatti in questione, si renderebbe necessario che il giudice adito con l'azione risarcitoria trasmetta gli atti al Procuratore generale, quale effetto automatico della mera proposizione della domanda.

Il momento dal quale sorge l'obbligo di trasmissione degli atti non potrebbe essere individuato, d'altra parte, nella decisione sulla domanda, né tanto meno nel suo passaggio in giudicato, ponendosi simili soluzioni in contrasto con l'art. 6, comma 2, della legge n. 117 del 1988, secondo cui la decisione pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato non fa stato nel procedimento disciplinare.

L'insorgenza dell'obbligo di trasmissione degli atti non potrebbe neppure essere collegata alla instaurazione del giudizio di rivalsa nei confronti del magistrato, da parte dello Stato condannato al risarcimento dei danni, poiché il legislatore ha scartato tale soluzione, che pure era stata prospettata nel disegno di legge di iniziativa governativa A.S. n. 1626 (art. 3, comma 3).

1.3.- L'esito interpretativo ora esposto genererebbe, tuttavia, seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'attuale testo dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988.

Le questioni sarebbero rilevanti nei giudizi a quibus - aventi ad oggetto l'azione risarcitoria nei confronti dello Stato per attività riferibili a magistrati ordinari - in quanto, non essendo stata ancora disposta la trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il rimettente, quale «assegnatario del procedimento», sarebbe tenuto a provvedervi.



Peraltro, sottolinea il giudice *a quo*, come chiarito da questa Corte (sono citate le sentenze n. 18 del 1989, n. 196 del 1982 e n. 125 del 1977), debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel processo principale, attengono allo status del giudice, alla sua composizione, nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare.

1.4.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, la norma censurata - secondo il rimettente - si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza.

Con la sentenza n. 164 del 2017, questa Corte ha ritenuto che l'abolizione del filtro di ammissibilità - in precedenza previsto per evitare la proposizione di azioni risarcitorie infondate e non compromettere la serenità nell'espletamento delle funzioni giudiziarie - si giustifichi nell'ottica di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale del cittadino, senza che ne risulti pregiudicato l'equo contemperamento dei contrapposti interessi in gioco (il quale è stato realizzato dal legislatore della riforma per altra via: mantenendo, cioè, il divieto dell'azione diretta contro il magistrato; prevedendo, poi, presupposti autonomi e più restrittivi per l'azione di rivalsa contro il magistrato, attivabile solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; mantenendo, infine, un limite della misura della rivalsa).

Tale ragionamento non sarebbe, tuttavia, estensibile all'obbligo di trasmissione degli atti per l'esercizio immediato dell'azione disciplinare, previsto - secondo il giudice *a quo* - dalla norma denunciata. Tale azione riguarda, infatti, il rapporto di impiego sussistente tra lo Stato e il magistrato e la violazione degli obblighi funzionali da esso scaturenti, senza alcuna incidenza sulla posizione del soggetto che ha proposto l'azione risarcitoria, il quale non trae nessun vantaggio dall'avvio del procedimento disciplinare, né tanto meno dall'applicazione di sanzioni disciplinari al magistrato, di modo che l'obbligo in questione resterebbe privo di giustificazione.

L'irragionevolezza della norma censurata si coglierebbe, peraltro, anche sotto quattro ulteriori profili.

In primo luogo, l'obbligo in discorso modificherebbe sensibilmente l'assetto della responsabilità disciplinare dei magistrati: esito, questo, estraneo agli obiettivi della legge n. 18 del 2015, con la quale il legislatore intendeva solo regolare in termini più rigorosi i rapporti risarcitori tra lo Stato e i cittadini, in modo da superare i profili di contrasto della precedente disciplina con il diritto comunitario posti in evidenza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Altro profilo di irragionevolezza risiederebbe nel fatto che, così come interpretato, l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 stabilirebbe una sorta di pregiudizialità dell'azione di responsabilità civile rispetto a quella disciplinare, in antitesi con quanto previsto dal comma 2 dello stesso articolo, il quale, nel prevedere che «[g]li atti del giudizio disciplinare possono essere acquisiti, su istanza di parte o d'ufficio, nel giudizio di rivalsa», consente una qualche incidenza del giudizio disciplinare su quello di responsabilità civile - sia pure in sede di rivalsa - e non il contrario.

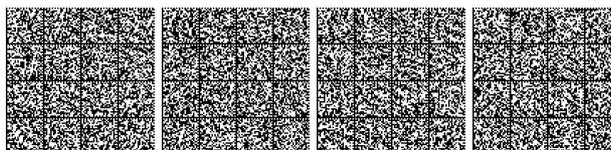
In terzo luogo, poi, la norma censurata confliggerebbe con il principio generale di autonomia della responsabilità disciplinare rispetto alla responsabilità civile, sancito dall'art. 20 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f, della legge 25 luglio 2005, n. 150), secondo cui «[l']azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno [...]» (comma 1).

La disposizione colliderebbe, infine, con il principio di tipicità degli illeciti disciplinari dei magistrati, i quali, ai sensi degli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, costituiscono un *numerus clausus*. L'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare, per il semplice fatto della proposizione dell'azione risarcitoria, darebbe vita, di contro, a un illecito disciplinare "processuale" a carattere atipico, dalla portata potenzialmente illimitata, svuotando di significato la tipizzazione operata dal citato decreto legislativo.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato, peraltro, anche sul versante della disparità di trattamento.

Diversamente dall'art. 14 (*recte*: 15), comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, il quale esige, per il promovimento dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, che sia presentata una «denuncia circostanziata» (contenente, cioè, «tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare»), la norma censurata imporrebbe di procedere disciplinarmente per il solo fatto che è stata proposta un'azione di risarcimento dei danni contro lo Stato, a prescindere da qualsiasi valutazione prognostica sulla sua fondatezza.

1.5.- La norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., in quanto idonea a pregiudicare il principio di soggezione del giudice solo alla legge e a menomare le garanzie di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità della magistratura.



L'obbligo in parola potrebbe essere, infatti, sfruttato dai soggetti che si assumono danneggiati per influenzare le decisioni del magistrato, turbandone la serenità. Proponendo l'azione risarcitoria nei confronti dello Stato, la parte interessata verrebbe a coinvolgere automaticamente il magistrato non solo in un giudizio di responsabilità civile, connesso al diritto di difesa della parte stessa, ma anche in un procedimento disciplinare, che espone il magistrato al rischio di applicazione di sanzioni a carattere afflittivo.

Con la citata sentenza n. 164 del 2017, questa Corte ha ritenuto che la soppressione del filtro di ammissibilità non violi i principi di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità del giudice, in quanto la serenità del giudice resta salvaguardata dal fatto che egli non è parte del giudizio per il risarcimento dei danni previsto dalla legge n. 117 del 1988 (il quale si svolge tra il soggetto che si asserisce danneggiato e lo Stato), nonché dal mantenimento di una misura massima della rivalsa. Questi presidi non operano, però, rispetto all'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare, cui la trasmissione degli atti è strumentale, posto che l'azione si svolge direttamente nei confronti del magistrato, né è prevista alcuna limitazione delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'eventuale applicazione di sanzioni disciplinari.

1.6.- Per le ragioni ora esposte, la norma censurata violerebbe anche l'art. 108 Cost., laddove stabilisce che la legge assicura l'indipendenza dei giudici speciali, dato che l'obbligo di trasmissione degli atti riguarderebbe, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, anche magistrati diversi da quelli ordinari, compromettendo in tal modo la loro indipendenza, terzietà e imparzialità.

2.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili anzitutto perché sollevate dal giudice istruttore senza il vaglio del collegio, il quale avrebbe dovuto essere investito della decisione ai sensi dell'art. 189 del codice di procedura civile, trattandosi di controversie attribuite al tribunale in composizione collegiale, in virtù dell'art. 50-bis, primo comma, numero 7), cod. proc. civ.

Le questioni sarebbero, in ogni caso, prive di rilevanza nei giudizi a quibus. Con esse il rimettente ha, infatti, censurato l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare derivante, in assunto, dalla norma denunciata: azione rispetto alla quale il giudice *a quo* non ha alcuna competenza.

Peraltro, quando pure si accertasse che l'asserito obbligo di esercizio dell'azione disciplinare, per il solo fatto dell'avvenuta proposizione di un'azione risarcitoria, è illegittimo, da ciò non discenderebbe l'illegittimità dell'obbligo di immediata trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Una volta rimosso, infatti, l'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare, la trasmissione degli atti risulterebbe del tutto innocua e inidonea a ledere i principi costituzionali richiamati dal rimettente.

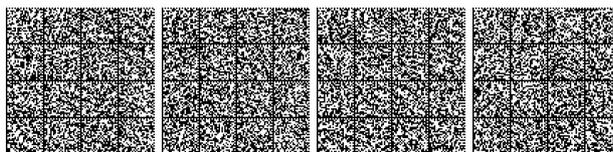
Anche con riguardo al *petitum*, d'altro canto, le questioni presenterebbero tratti di equivocità tali da renderle inammissibili. Dal tenore delle ordinanze di rimessione, parrebbe, infatti, che, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma censurata, occorra ripristinare il testo che essa aveva prima della novella del 2015, in base al quale il titolare dell'azione disciplinare doveva esercitarla entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 5 della legge n. 117 del 1988. Ma, per conseguire questo risultato, occorrerebbe che fosse dichiarata illegittima anche l'abrogazione del citato art. 5, disposta dalla stessa legge n. 18 del 2015: declaratoria che il giudice *a quo* omette di chiedere.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero - secondo l'Avvocatura dello Stato - in ogni caso non fondate.

In primo luogo, riguardo all'unico tema sul quale il giudice *a quo* è effettivamente chiamato a pronunciarsi - ossia l'obbligo di immediata trasmissione di copia degli atti al titolare dell'azione disciplinare - il percorso argomentativo svolto nelle ordinanze di rimessione risulterebbe errato.

L'abrogazione del filtro di ammissibilità ha portato, infatti, con sé l'abrogazione dell'obbligo di comunicazione del superamento del "filtro", il riferimento al quale è stato, quindi, espunto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988: con la conseguenza che nessuna norma prevede oggi un obbligo di comunicazione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, né, tanto meno, che tale obbligo debba essere adempiuto in qualche preciso momento processuale.

Un simile obbligo non potrebbe neppure essere desunto da altre norme, e in particolare dal censurato art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, il quale si limita attualmente a prevedere che il Procuratore generale debba esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo sia stata già proposta. Nessun argomento potrebbe essere tratto, in particolare, dalla locuzione «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento», la quale - anche a volerla intendere come riferita ai fatti indicati nell'atto di citazione - nulla dice riguardo al momento e al modo in cui il Procuratore generale debba venirne a conoscenza.



Se il legislatore avesse voluto imporre l'immediata trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare non avrebbe mancato, d'altra parte, di stabilirlo espressamente, allo stesso modo in cui in precedenza aveva imposto espressamente la trasmissione del provvedimento che dichiarava la domanda ammissibile.

Anche sul piano logico e sistematico, sarebbe peraltro evidente che, se aveva un senso imporre la trasmissione del provvedimento che riconosceva l'ammissibilità della domanda e far decorrere da essa il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare, perché quel vaglio attribuiva un particolare peso alla domanda in termini di *fumus boni iuris*, una volta che il vaglio preliminare è venuto meno non avrebbe senso un obbligo di immediata trasmissione degli atti e di immediato esercizio dell'azione disciplinare, sulla base di una mera prospettiva di parte.

2.3.- Parimente infondato si rivelerebbe l'ulteriore assunto del rimettente, in base al quale i titolari dell'iniziativa nel procedimento disciplinare sarebbero tenuti ad esercitare l'azione dopo aver ricevuto gli atti e senza alcun vaglio dei fatti indicati nell'atto di citazione.

Se si raffronta il testo originario della norma censurata con quello vigente, quel che si coglie è che, mentre in precedenza vi era l'obbligo di procedere disciplinarmente entro due mesi dalla valutazione di ammissibilità della domanda civile, ora - caduto il vaglio di ammissibilità - quell'obbligo è venuto meno. Il che sarebbe del tutto comprensibile, proprio perché il vaglio di ammissibilità colorava di un *fumus boni iuris* l'azione civile e poteva quindi costituire un'ideale base per l'avvio dell'azione disciplinare, peraltro in un contesto normativo - quello del 1988 - nel quale non vi era il principio di tipicità dell'illecito disciplinare.

Venuto meno il vaglio e, con esso, il termine fisso per procedere, si sono rimesse in toto le norme generali di cui al d.lgs. n. 109 del 2006, sulla responsabilità disciplinare dei magistrati. Nel prevedere che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione debba esercitare l'azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, la norma censurata non farebbe, in effetti, che riaffermare quanto già previsto a livello generale dall'art. 14, comma 3, del citato decreto legislativo, in base al quale «[i]l Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare».

Questa previsione, peraltro, ha il solo scopo di escludere che il Procuratore generale abbia un potere discrezionale: ma ciò non significa che l'azione disciplinare vada immancabilmente esercitata, solo perché da qualcuno viene rappresentato un illecito disciplinare. L'esercizio dell'azione si impone solo ove un illecito, fra quelli tipizzati dallo stesso d.lgs. n. 109 del 2006, sia effettivamente ravvisato: e ciò vale anche rispetto alla previsione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, la quale - contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo* - non è, dunque, in contrasto con il sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati.

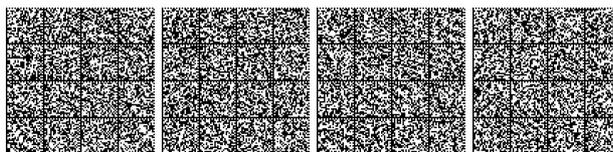
D'altra parte, l'art. 15 del d.lgs. n. 109 del 2006 consente a chiunque di presentare una «denuncia circostanziata», ossia contenente «tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare». Nulla impedirebbe, pertanto, agli attori nei giudizi civili trattati dal giudice *a quo* di presentare una simile denuncia al titolare dell'azione disciplinare.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore, il Giudice istruttore del Tribunale ordinario di Salerno dubita, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui - secondo l'unica interpretazione della disposizione censurata che il rimettente ritiene possibile - impone al tribunale investito dell'azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della domanda, copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al fine dell'obbligatorio esercizio, da parte di quest'ultimo, dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa alla domanda risarcitoria.

In tale lettura, la norma censurata violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza sotto molteplici profili.

L'obbligo in questione non sarebbe, infatti, sorretto da alcuna ragione giustificatrice, legata all'esigenza di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale del soggetto che si assume illegittimamente danneggiato, il quale non trae alcun vantaggio dall'esercizio dell'azione disciplinare o dall'applicazione di una sanzione disciplinare nei confronti del magistrato.



Il meccanismo denunciato modificherebbe, inoltre, sensibilmente l'assetto della responsabilità disciplinare dei magistrati, malgrado non fosse questo l'obiettivo della legge n. 18 del 2015, con la quale il legislatore intendeva solo regolare in termini più rigorosi i rapporti risarcitori tra lo Stato e i cittadini; istituirebbe, altresì, una sorta di pregiudizialità dell'azione di responsabilità civile rispetto a quella disciplinare, in contrasto logico con quanto previsto dal comma 2 dello stesso art. 9 della legge n. 117 del 1988, il quale consente una qualche incidenza del giudizio disciplinare su quello di responsabilità civile (almeno in sede di rivalsa), e non viceversa; si porrebbe in contrasto, ancora, con i principi di autonomia della responsabilità civile rispetto alla responsabilità disciplinare e di tipicità degli illeciti disciplinari dei magistrati, accolti dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f, della legge 25 luglio 2005, n. 150).

L'art. 3 Cost. sarebbe leso anche sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento. Diversamente dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006 - il quale esige, per il promovimento dell'azione disciplinare, che sia presentata una «denuncia circostanziata» - la norma censurata imporrebbe di procedere disciplinarmente per il solo fatto che è stata proposta un'azione per il risarcimento di danni conseguenti all'esercizio di funzioni giudiziarie: e ciò - stante l'avvenuta abolizione del cosiddetto filtro di ammissibilità della domanda - a prescindere da qualsiasi valutazione prognostica sulla sua fondatezza.

Risulterebbero violati, inoltre, gli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., in quanto l'obbligo censurato si tradurrebbe in uno strumento utilizzabile per influenzare le decisioni del magistrato e turbarne la serenità, compromettendo così il principio di soggezione del giudice solo alla legge e le garanzie di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità della magistratura.

Per le stesse ragioni, la norma denunciata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 108 Cost., che garantisce l'indipendenza dei giudici speciali, in quanto l'obbligo in discorso riguarderebbe anche magistrati diversi da quelli ordinari, compromettendo quindi la loro indipendenza, terzietà e imparzialità.

2.- Le ordinanze di remissione sollevano questioni identiche, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

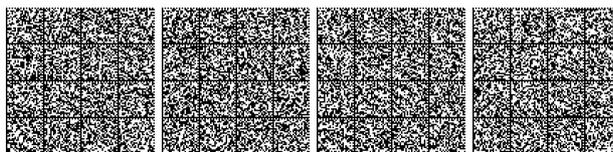
3.- Nell'affrontare il *thema decidendum*, occorre muovere da una ricostruzione della genesi dei problemi di legittimità costituzionale sottoposti a questa Corte.

3.1.- Nel sistema delineato dalla legge n. 117 del 1988, in un'ottica di contemperamento dei contrapposti interessi in gioco, chi si reputa ingiustamente danneggiato per effetto di comportamenti, atti o provvedimenti di un magistrato, posti in essere con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero per effetto di diniego di giustizia, non può agire per il risarcimento direttamente nei confronti del magistrato (salvo che il fatto costituisca reato: art. 13, comma 1), ma solo contro lo Stato (art. 2, comma 1). Ove resti soccombente, lo Stato eserciterà a sua volta azione di rivalsa nei confronti del magistrato (art. 7), peraltro con un limite di importo, pari a una frazione (un terzo, oggi la metà) del suo stipendio annuale netto al momento della proposizione della domanda di risarcimento (art. 8, comma 3).

Nell'intento di bloccare, comunque sia, sul nascere iniziative pretestuose o maliziose, atte a turbare il sereno svolgimento delle funzioni giudiziarie, l'art. 5 della legge n. 117 del 1988 assoggettava in origine la domanda risarcitoria nei confronti dello Stato al cosiddetto filtro di ammissibilità. Alla prima udienza, il giudice istruttore doveva rimettere, cioè, le parti al collegio affinché deliberasse in camera di consiglio, nei quaranta giorni successivi, sull'ammissibilità della domanda. Quest'ultima era dichiarata inammissibile quando non risultassero rispettati i termini e i presupposti di proponibilità normativamente stabiliti (artt. 2, 3 e 4 della legge n. 117 del 1988), ovvero quando apparisse manifestamente infondata.

In forza del comma 5 dello stesso art. 5, ove la domanda fosse stata dichiarata viceversa ammissibile, il tribunale, nel disporre la prosecuzione del processo, avrebbe dovuto altresì ordinare la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare.

Correlativamente, l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 stabiliva che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per i magistrati ordinari, o il titolare dell'azione disciplinare, negli altri casi, dovessero «esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta, entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 5» (ferma restando la facoltà del Ministro della giustizia - altro titolare dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari - di esercitare l'azione stessa ai sensi dell'art. 107, secondo comma, Cost.).



In sintesi, dunque, se la domanda di risarcimento contro lo Stato superava il vaglio preliminare di ammissibilità, il tribunale adito era tenuto a trasmettere gli atti ai titolari dell'azione disciplinare, i quali dovevano esercitarla, per i fatti posti a base della domanda (salvo quanto previsto riguardo al Ministro della giustizia), entro due mesi dalla trasmissione.

Questo meccanismo era calibrato sulla disciplina vigente al momento del varo della legge n. 117 del 1988. All'epoca, il sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati si imperniava, infatti, sulla previsione di un unico illecito disciplinare "atipico", descritto, cioè, con formula estremamente generica, la quale poteva prestarsi, almeno astrattamente, a ricomprendere le ipotesi di dolo, colpa grave e denegata giustizia assunte come generatrici di responsabilità civile (art. 18 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, recante «Guarentigie della magistratura»).

Al tempo stesso, l'azione disciplinare era, per regola generale, facoltativa (art. 14, primo comma, numero 1, della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura»). La norma censurata aveva, in quest'ottica, una chiara giustificazione: prevedendo l'obbligo di esercitare l'azione nel caso di dichiarazione di ammissibilità della domanda risarcitoria, essa introduceva una deroga al principio generale.

3.2.- Il quadro normativo di riferimento è, però, radicalmente mutato a seguito del d.lgs. n. 109 del 2006, con il quale è stata introdotta una nuova regolamentazione della responsabilità disciplinare dei magistrati, ispirata a principi esattamente opposti a quelli ora ricordati.

Sul piano sostanziale, il nuovo sistema si impernia, infatti, sulla tipizzazione degli illeciti: le sanzioni disciplinari possono essere inflitte, cioè, solo qualora risulti integrata una delle fattispecie analiticamente descritte negli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, e sempre che non entri in gioco la clausola limitativa di cui all'art. 3-bis, in base alla quale l'illecito disciplinare non è configurabile «quando il fatto è di scarsa rilevanza». Tra le ipotesi di responsabilità civile, delineate dalla legge n. 117 del 1988, e le ipotesi di responsabilità disciplinare, individuate dal d.lgs. n. 109 del 2006, non vi è, peraltro, necessaria coincidenza: nel senso, in particolare, che le prime possono non rientrare tra le seconde.

Al contempo, l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione è divenuto, in via generale, obbligatorio (art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 109 del 2006).

Nell'intento di evitare che - a fronte della proliferazione di denunce ed esposti da parte di privati - la nuova regola portasse a un sovraccarico della giustizia disciplinare, sono state peraltro introdotte, oltre alla ricordata clausola sulla scarsa rilevanza del fatto (art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006), specifiche regole procedurali, intese a selezionare le notizie che giustificano il promovimento dell'azione.

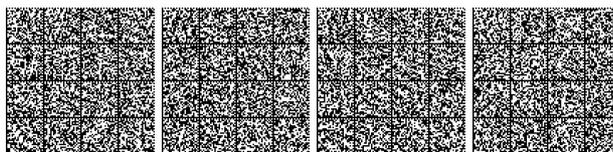
Si è richiesto così, anzitutto, che il Procuratore generale venga posto a conoscenza del fatto a mezzo di una «denuncia circostanziata», intendendosi per tale quella che «contiene tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare»; in caso contrario, essa «non costituisce notizia di rilievo disciplinare» (art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006).

Si è prefigurata, poi, una fase cosiddetta predisciplinare, intesa a verificare preventivamente, tramite sommarie indagini (art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 209 del 2006), la notizia di illecito e la plausibilità di una conseguente incolpazione.

Si è stabilito, infine, che il Procuratore generale proceda all'archiviazione diretta della notizia - non soggetta, cioè, a controllo giurisdizionale - se la condotta risulta disciplinarmente irrilevante ai sensi dell'art. 3-bis, se la denuncia non è circostanziata, se il fatto non rientra in alcuna delle ipotesi previste dalla legge, o se dalle indagini espletate il fatto risulta inesistente o non commesso; ciò, salvo diverso avviso del Ministro della giustizia, cui il provvedimento è comunicato (art. 16, comma 5-bis, del d.lgs. n. 109 del 2006).

È sorto, di conseguenza, il problema di come coniugare tale mutato assetto della responsabilità disciplinare con la previsione della legge sulla responsabilità civile - quella, appunto, dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 - che ricollegava, con apparente indefettibile automatismo, il promovimento dell'azione disciplinare alla dichiarazione di ammissibilità della domanda risarcitoria contro lo Stato.

3.3.- I problemi di coordinamento tra le due forme di responsabilità si sono, peraltro, acuiti a seguito della successiva riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati operata dalla legge n. 18 del 2015 (che è quella che dà adito agli odierni incidenti di legittimità costituzionale): riforma alla cui radice si colloca l'esigenza di rimuovere profili di contrasto della normativa previgente con il diritto comunitario posti in evidenza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa; Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 2011, in causa C-379/10, Commissione europea contro Repubblica italiana).



In concreto, la novella legislativa ha operato una serie di interventi espansivi dell'area della responsabilità civile che vanno di là da quanto strettamente necessario a tale fine, con l'effetto, tra l'altro, di ampliare lo iato tra i fatti generatori di responsabilità civile e le ipotesi "tipizzate" di responsabilità disciplinare.

Quel che più conta agli odierni fini è, però, che la legge n. 18 del 2015, con il suo art. 3, comma 2, ha soppresso il filtro di ammissibilità della domanda risarcitoria contro lo Stato (rivelatosi, a giudizio del legislatore della riforma, troppo selettivo nell'esperienza applicativa), abrogando in toto l'art. 5 della legge n. 117 del 1988: compreso, dunque, il comma 5, che prevedeva la trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare nel caso di dichiarazione di ammissibilità della domanda.

Di riflesso, l'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 2015 ha modificato l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, sopprimendo l'inciso - che definiva il termine (ma anche il presupposto) per l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare - «entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 5».

Il risultato è che la disposizione censurata recita attualmente, in modo secco, nel suo primo periodo: «[i]l procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta».

4.- È su questo quadro che si innestano gli odierni incidenti di legittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* si trova investito, quale giudice istruttore, di due cause promosse nei confronti dello Stato per il risarcimento dei danni derivati, in assunto, da comportamenti, atti e provvedimenti di alcuni magistrati ordinari. In tale veste, il rimettente è stato sollecitato dal difensore delle parti attrici a trasmettere copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, affinché eserciti l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati interessati.

Secondo il giudice *a quo*, a fronte degli interventi operati dalla legge n. 18 del 2015, l'unica interpretazione possibile dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 sarebbe, in effetti, la seguente: il tribunale adito con l'azione risarcitoria dovrebbe trasmettere immediatamente copia degli atti al Procuratore generale, il quale, a sua volta, sarebbe tenuto - per il solo fatto della proposizione della domanda e a prescindere da ogni valutazione prognostica sulla sua fondatezza - ad esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti posti a base della domanda.

Tale interpretazione si giustificherebbe, sia per il tenore letterale della norma, che prevede l'esercizio dell'azione disciplinare «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento», ossia per i fatti come rappresentati nell'atto introduttivo del giudizio, e non per la decisione che lo definisce; sia per ragioni di ordine logico e sistematico, che imporrebbero di valorizzare la portata innovativa della legge n. 18 del 2015. Al fine di assicurare l'obbligatorio esercizio dell'azione disciplinare per i fatti in questione, occorrerebbe, d'altra parte, che il Procuratore generale sia posto a conoscenza dei fatti stessi e, dunque, che il giudice chiamato a conoscere dell'azione risarcitoria gli trasmetta gli atti quale «effetto automatico» della proposizione della domanda.

Siffatti esiti interpretativi genererebbero, peraltro, i dubbi di legittimità costituzionale sottoposti al vaglio di questa Corte, sintetizzati al punto 1 che precede.

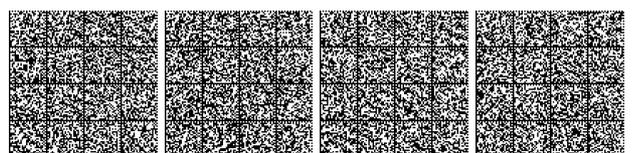
5.- Ciò chiarito, occorre prendere preliminarmente in esame le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nessuna di esse si rivela, peraltro, fondata.

5.1.- Non lo è, anzitutto, quella relativa al supposto difetto di legittimazione del giudice *a quo*, derivante dal fatto che le cause previste dalla legge n. 117 del 1988 sono devolute al tribunale in composizione collegiale (art. 50-bis, primo comma, numero 7, del codice di procedura civile): circostanza che - a parere della difesa dello Stato - non avrebbe consentito al giudice istruttore di sollevare le questioni senza il vaglio del collegio.

In senso contrario, va rilevato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi civili attribuiti al tribunale in composizione collegiale, il giudice istruttore non può sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme da applicare per la definizione della controversia, la cui identificazione e valutazione spetta al collegio, ma può bene sollevare questioni relative a norme che egli stesso debba applicare per adottare provvedimenti attribuiti alla sua competenza (tra le altre, sentenza n. 204 del 1997 e n. 84 del 1996; ordinanze n. 266 del 2014, n. 552 del 2000 e n. 295 del 1996).

La trasmissione degli atti al titolare dell'azione disciplinare - cui l'odierno rimettente è stato sollecitato - è provvedimento che, di per sé, evidentemente non attiene alla definizione della causa risarcitoria promossa nei confronti dello Stato, traducendosi in una semplice comunicazione. È vero che, nel sistema anteriore alla legge n. 18 del 2015, la trasmissione doveva essere ordinata dal collegio; ma ciò solo perché, in quel sistema, essa era configurata come adempimento "appendicolare" alla dichiarazione di ammissibilità della domanda risarcitoria: pronuncia, questa, demandata al collegio, in ragione del suo carattere decisorio (art. 5, comma 5, ultimo periodo, della legge n. 117 del 1988).



Non è, dunque, implausibile la tesi del rimettente, secondo la quale - una volta svincolata dal vaglio di ammissibilità e collegata alla semplice proposizione della domanda - la trasmissione dovrebbe essere disposta dal giudice istruttore, in quanto «assegnatario del procedimento»: donde la sua legittimazione a censurare, sul piano della legittimità costituzionale, la norma dalla quale il relativo obbligo deriva. Non si potrebbe, del resto, ipotizzare che il compito in questione gravi piuttosto sul presidente del tribunale in virtù del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *dd*), e 14, comma 4, del d.lgs. n. 109 del 2006, i quali pongono, in via generale, a carico dei dirigenti degli uffici l'obbligo di comunicare alla Procura generale presso la Corte di cassazione i fatti di rilievo disciplinare di cui siano venuti conoscenza. Come emerge dal citato art. 2, comma 1, lettera *dd*), l'obbligo del dirigente dell'ufficio concerne, infatti, gli illeciti disciplinari posti in essere da magistrati appartenenti all'ufficio da lui diretto: laddove, per converso, il magistrato la cui condotta ha dato luogo alla domanda risarcitoria non può mai prestare servizio presso il tribunale chiamato a decidere sulla domanda stessa, essendo ciò escluso dalla regola di competenza stabilita dall'art. 4, comma 1, della legge n. 117 del 1988.

5.2.- Parimente non fondata è l'ulteriore eccezione dell'Avvocatura dello Stato di inammissibilità per difetto di rilevanza, basata sulla considerazione che, con le questioni sollevate, il rimettente mira, nella sostanza, a contestare l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare che deriverebbe dalla norma denunciata: azione rispetto alla quale il giudice *a quo* non ha, comunque sia, alcuna competenza.

Nella prospettiva ermeneutica del rimettente, la rimozione dell'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento travolgerebbe automaticamente anche l'obbligo - ad esso "servente" - di trasmissione degli atti al Procuratore generale, posto altrimenti a carico del rimettente stesso. Di qui, dunque, la rilevanza delle questioni (per una ipotesi strutturalmente analoga, sentenze n. 96 del 2020 e n. 109 del 2017).

5.3.- Insussistente si palesa, infine, l'eccezione equivocità e inadeguatezza del *petitum*.

Contrariamente a quanto ventila l'Avvocatura generale dello Stato, gli incidenti di legittimità costituzionale non sono finalizzati a conseguire il ripristino del testo della norma denunciata anteriore alla novella legislativa del 2015, in base al quale il titolare dell'azione disciplinare doveva esercitarla entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 5 della legge n. 117 del 1988 (operazione che richiederebbe anche la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'abrogazione del citato art. 5, rimasta estranea al *petitum*).

Sia dal dispositivo, sia dal tenore complessivo delle ordinanze di rimessione, emerge con chiarezza come il giudice *a quo* non intenda affatto riesumare il vecchio istituto del filtro di ammissibilità (la cui soppressione è già stata ritenuta non costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 164 del 2017). Quel che il rimettente chiede è l'ablazione pura e semplice dell'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare delineato dalla norma censurata e, conseguentemente, dell'obbligo di trasmissione degli atti ad esso strumentale.

6.- Se pure, dunque, ammissibili, le questioni non sono però nel merito fondate.

Il presupposto ermeneutico su cui poggiano i quesiti risulta, infatti, non corretto, nella parte che rileva ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale.

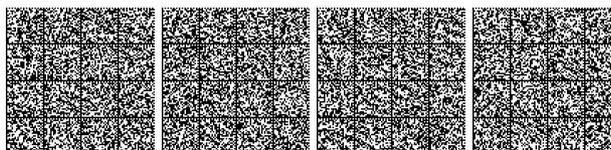
6.1.- Pur nell'attuale assenza di una espressa indicazione in tal senso, il rimettente ricava non implausibilmente dal disposto della norma censurata l'obbligo, per il giudice investito dell'azione di risarcimento di danni cagionati da magistrati ordinari nell'esercizio delle loro funzioni, di rimettere copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

La perdurante previsione dell'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento presuppone, in effetti, l'esistenza di adeguati canali informativi del titolare dell'azione disciplinare riguardo alle vicende atte a rendere operante l'obbligo stesso. La trasmissione degli atti dei giudizi risarcitori assicura, per l'appunto, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione una "finestra conoscitiva" - non lasciata alla sola iniziativa, meramente eventuale, delle parti interessate - riguardo alle condotte dei magistrati che si assumono aver prodotto danni ingiusti con dolo o colpa grave, ovvero per effetto di denegata giustizia.

6.2.- Il giudice *a quo* non può essere seguito, per converso, allorché ulteriormente suppone - ed è questo, in effetti, il profilo su cui si focalizzano le sue censure - che il Procuratore generale sia tenuto immancabilmente ad esercitare l'azione disciplinare non appena abbia notizia della pendenza di un giudizio risarcitorio.

Benché supportata, in apparenza, dalla lettera della disposizione censurata, tale conclusione è da escludere sulla base di un'interpretazione sistematica che tenga conto della *ratio* della riforma di cui alla legge n. 18 del 2015. Del resto essa è scartata in modo pressoché corale dai suoi interpreti, e non risponde, in fatto, alla consolidata prassi operativa della Procura generale presso la Corte di cassazione.

Già prima di tale riforma - allorché la disposizione denunciata collegava l'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare alla dichiarazione di ammissibilità della domanda risarcitoria - si era ritenuto, in effetti, necessario coordi-



nare tale previsione con il nuovo assetto della responsabilità disciplinare dei magistrati introdotto dal d.lgs. n. 109 del 2006: traendosi da ciò la conclusione per cui la comunicazione dell'avvenuto superamento del filtro di ammissibilità non imponeva, per ciò solo, di avviare l'azione disciplinare, in difetto di una condotta classificabile nel catalogo degli illeciti stabilito dal citato decreto legislativo. Ciò, sia per una ragione procedurale, legata al fatto che il nuovo sistema - caratterizzato in termini di regola, e non di eccezione, dalla obbligatorietà dell'iniziativa del Procuratore generale - contempla appunto per questo una fase cosiddetta predisciplinare di valutazione (anche con acquisizioni "istruttorie" in senso lato) della natura «circostanziata» dell'addebito disciplinare e della plausibilità dell'incolpazione, in difetto della quale è prevista l'archiviazione diretta del caso da parte del Procuratore generale, salva diversa determinazione del Ministro della giustizia (art. 16, comma 5-bis); sia per una ragione sostanziale, connessa alla circostanza che il principio di legalità e tassatività dell'illecito disciplinare, che si esprime nel catalogo chiuso degli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, impedisce che si possa promuovere un'azione disciplinare per un fatto - quale che ne sia la fonte di informazione - che non vi rientra.

Tale indirizzo appare a maggior ragione giustificato dopo la caduta del filtro di ammissibilità, conseguente alla legge n. 18 del 2015.

Per quanto può desumersi dai lavori parlamentari, la soppressione, nell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, dell'inciso «entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5» è stata suggerita da una mera esigenza di coordinamento con l'avvenuta abrogazione dell'intero art. 5, senza che essa sia stata accompagnata da alcuna volontà di innovare al sistema della responsabilità disciplinare, e senza neppure che il legislatore si sia posto il problema di coordinare, nel resto, la disciplina dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, come concepita nel 1988, con la successiva ridefinizione sostanziale e procedurale del sistema disciplinare, realizzata nel 2006. La soppressione dell'inciso trae, infatti, origine da una proposta di emendamento al disegno di legge A.S. n. 1070, presentata nella seduta della Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 5 novembre 2014 in sede di coordinamento e approvata senza alcuna discussione.

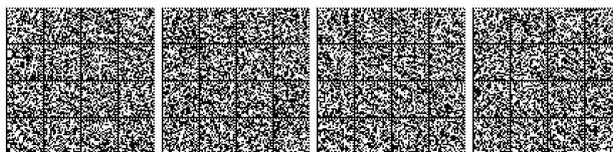
Nemmeno consta alcun indice di una eventuale volontà legislativa di innovare al principio di autonomia dell'azione disciplinare rispetto all'azione civile di danno, stabilito dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006 (in forza del quale «[l']azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno [...]»): principio che riflette le differenze tra le due forme di responsabilità (la responsabilità civile attiene ai rapporti del magistrato con le parti processuali o altri soggetti a causa di eventuali errori o inosservanze nell'esercizio delle funzioni, mentre la responsabilità disciplinare consegue alla violazione dei doveri funzionali del magistrato nei confronti dello Stato-datore di lavoro), e che trova altresì riscontro nella previsione dell'art. 6, comma 2, della legge n. 117 del 1988 - non incisa dalla riforma del 2015 - secondo cui la decisione pronunciata nel giudizio risarcitorio non fa stato nel procedimento disciplinare.

In quest'ottica, va escluso che la legge di riforma della responsabilità civile dei magistrati abbia mutato, anche solo pro parte, la struttura del sistema di giustizia disciplinare: sicché, in sostanza, per quanto attiene a tale sistema, è la legge n. 117 del 1988 a dover essere armonizzata con l'assetto del d.lgs. n. 109 del 2006, e non viceversa.

È giocoforza, di conseguenza, concludere che i presupposti per l'esercizio, sia pure obbligatorio, dell'azione disciplinare non sono stati rivisitati dalla modifica della legge n. 117 del 1988. Da un lato, dunque, il promovimento di tale azione richiede, comunque sia, l'acquisizione della notizia circostanziata di un fatto riconducibile ad una delle ipotesi tipiche previste dalla legge, e non può fondarsi sulla semplice notizia della pendenza di una causa risarcitoria, la quale, di per sé, non è suscumbibile in alcuna fattispecie; dall'altro lato, ove pure la domanda risarcitoria presenti le caratteristiche di una «notizia circostanziata» di illecito disciplinare, ciò non esclude la necessità di svolgere accertamenti predisciplinari, intesi a verificare che quella notizia abbia una qualche consistenza (e non attenga, altresì, a un fatto di scarsa rilevanza, ai sensi dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006).

6.3.- Alla luce di quanto precede, le discrasie della norma in esame con la disciplina del d.lgs. n. 109 del 2006, denunciate dal rimettente come lesive dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, si palesano insussistenti; cadono, al tempo stesso, i sospetti di violazione dei principi di soggezione del giudice solo alla legge e di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità della magistratura.

Una volta escluso l'ipotizzato indefettibile esercizio dell'azione disciplinare per la mera proposizione della domanda risarcitoria - come assumono le ordinanze di rimessione in ragione di una non corretta interpretazione della disposizione censurata e della disciplina di riferimento - l'obbligo di trasmissione degli atti alla Procura generale, che il rimettente plausibilmente reputa insito nel disposto della norma censurata, si rivela "innocuo" per i valori costituzionali evocati, lasciando ferma l'esigenza della verifica circa l'effettiva ricorrenza dei presupposti per l'esercizio - sia pur obbligatorio - dell'azione disciplinare, nei termini dianzi indicati. Viene meno, di conseguenza, il timore che il meccanismo possa essere maliziosamente utilizzato da soggetti interessati al fine di incidere sull'indipendenza e sulla serenità di giudizio del magistrato.



7.- Sulla base delle considerazioni esposte, le questioni vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108 della Costituzione, dal Giudice istruttore del Tribunale ordinario di Salerno con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210169

N. 170

Sentenza 20 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Ulteriore deroga, al 31 dicembre 2020, alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di tutela del paesaggio e di leale collaborazione, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17, art. 1.
- Costituzione, artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 120; statuto speciale per la Sardegna, art. 3.

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, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 agosto 2020, depositato in cancelleria il 21 agosto 2020, iscritto al n. 70 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 23 giugno 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Maria Vittoria Lumetti per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Roberto Murrone per la Regione autonoma Sardegna, 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 20 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19-21 agosto 2020, depositato il 21 agosto 2020 e iscritto al n. 70 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 all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini).

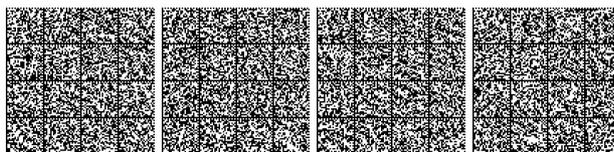
1.1.- Il ricorrente evidenzia che la disposizione impugnata proroga fino al 31 dicembre 2020 le previsioni della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), che, nella formulazione originaria, consentirebbero la realizzazione di «nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica» fino all'entrata in vigore della nuova legge regionale in materia di governo del territorio e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

Tale termine è stato prorogato dapprima fino al 31 dicembre 2017 dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna 7 dicembre 2016, n. 33 (Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015); poi fino al 30 giugno 2019 dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 14 dicembre 2017, n. 26, recante «Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2016, n. 33 (Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015)»; quindi fino al 31 dicembre 2019 dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 21 giugno 2019, n. 8, recante «Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 26 del 2017 (Proroga di termini)»; da ultimo, prima delle modifiche impugnate, fino al 30 giugno 2020 dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2019, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale n. 8 del 2019 (Proroga di termini)».

1.2.- Ad avviso del ricorrente, tale proroga contrasterebbe con lo statuto speciale e con molteplici parametri costituzionali.

1.2.1.- Il ricorrente censura, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), e con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che sancisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, «rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Nell'incidere anche sui beni soggetti a tutela paesaggistica, la disposizione impugnata si collocherebbe «al di fuori del necessario quadro di riferimento» costituito dal piano paesaggistico (artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), «elaborato d'intesa tra Stato e Regione» e deputato a stabilire i criteri di gestione del vincolo, le trasformazioni compatibili, quelle vietate e le condizioni delle eventuali trasformazioni consentite.



Il ricorrente ricorda che il 5 settembre 2006 la Regione autonoma Sardegna ha approvato il «Primo ambito omogeneo del Piano paesaggistico regionale», relativo alle aree costiere, e che, il 19 febbraio 2007, ha sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali il Protocollo d'intesa per la verifica e l'adeguamento congiunto del «Piano paesaggistico regionale - Primo ambito omogeneo» e per la pianificazione congiunta con lo Stato del «Secondo ambito omogeneo», corrispondente alle aree interne dell'isola e all'intero territorio regionale, non limitato ai beni paesaggistici vincolati.

Il 1° marzo 2013, la Regione autonoma Sardegna e il Ministero per i beni e le attività culturali avrebbero sottoscritto il disciplinare attuativo del protocollo d'intesa, allo scopo di definire le modalità attuative dei lavori di pianificazione congiunta sia per il «Primo ambito» che per il «Secondo ambito». Il disciplinare sarebbe stato poi aggiornato e sottoscritto congiuntamente il 18 aprile 2018. L'intensa interlocuzione non sarebbe ancora approdata all'approvazione del piano paesaggistico.

Con la proroga della disciplina in materia di miglioramento del patrimonio edilizio esistente, la Regione autonoma Sardegna si sottrarrebbe «ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del piano paesaggistico».

Inoltre, l'attribuzione della facoltà di realizzare volumetrie aggiuntive anche con riguardo ai beni paesaggistici sottoposti a tutela implicherebbe che gli interventi siano «valutati caso per caso, in occasione del rilascio dell'autorizzazione dovuta (ai sensi dell'articolo 146 del Codice di settore), senza la contestualizzazione nel dovuto quadro di regole voluto dal Legislatore statale», che per tali beni ha imposto un obbligo di pianificazione congiunta.

Il ricorrente lamenta che l'ulteriore «proroga di norme derogatorie e straordinarie», concernenti beni per i quali la pianificazione paesaggistica non è stata elaborata (aree interne dell'isola) o non è stata adeguata (aree costiere), non tenga conto «dei valori paesaggistici» e sia disposta «al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato» con riguardo ai beni vincolati, condivisione che costituisce principio inderogabile della legislazione statale.

La Regione autonoma Sardegna, pertanto, avrebbe esercitato la potestà legislativa in materia di edilizia e di urbanistica in violazione «delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dettate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione» e destinate a imporsi anche alle autonomie speciali in quanto norme di riforma economico-sociale (si citano le sentenze di questa Corte n. 51 del 2006 e n. 178 del 2018).

In contrasto con gli artt. 135, 143, 145 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, sarebbero stati violati «l'obbligo di pianificazione congiunta con lo Stato rispetto ai beni paesaggistici sottoposti a tutela e la prevalenza del piano paesaggistico», sancita dall'art. 145 del medesimo decreto.

Pertanto, la compressione di diritti costituzionali, come «l'interesse alla tutela del paesaggio e il principio di copianificazione», potrebbe essere giustificata soltanto «per ragioni eccezionali, per un limitato arco temporale».

1.2.2.- Il ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 9 Cost., «anche in relazione all'articolo 117, secondo comma, lett. s)» Cost.

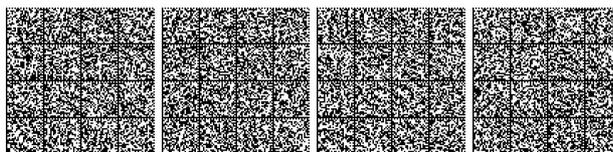
La disciplina impugnata sarebbe «potenzialmente pregiudizievole per la tutela del paesaggio, che ha valenza di interesse costituzionale primario e assoluto» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 367 del 2007). Difatti, la proroga sine die della disciplina regionale derogatoria avrebbe «determinato l'abbassamento del livello della tutela del paesaggio, oltretutto in palese violazione del principio fondamentale di co-gestione e co-pianificazione del territorio e del paesaggio», che rappresenterebbe «l'architrave del sistema di tutela».

Il ricorrente ricorda l'inderogabile principio della codecisione e della compartecipazione tra Stato e Regioni «in tutte e tre le fasi in cui si articola la tutela paesaggistica, ossia individuazione, pianificazione e gestione, quest'ultima esercitata mediante il rilascio delle autorizzazioni degli interventi relativi ai beni tutelati». Il piano territoriale regionale rappresenterebbe la «Costituzione del territorio», in quanto esprimerebbe «le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio», in una prospettiva «di stabilità e di lungo periodo, incompatibile con le unilaterali scelte dei soli Organi regionali».

I beni paesaggistici di ciascuna Regione italiana trascenderebbero la dimensione puramente locale per assurgere a «beni comuni riferibili all'intera collettività nazionale».

Inoltre, il principio di «necessaria condivisione tra lo Stato e la Regione» non svilirebbe in alcun modo «il ruolo centrale, strategico e propositivo dell'autonomia regionale».

1.2.3.- Il ricorrente prospetta, infine, la violazione dell'art. 120 Cost., sul presupposto che la disciplina impugnata rappresenti «il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato all'indomani dell'approvazione del piano paesaggistico regionale».



La Regione autonoma Sardegna si sottrarrebbe «ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del Piano paesaggistico», in contrasto con «il principio di leale collaborazione», che imporrebbe di rispettare gli impegni assunti.

2.- Con atto depositato il 28 settembre 2020, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa regionale evidenzia, in premessa, che la disciplina impugnata riguarda il solo ambito urbanistico-edilizio ed è rispettosa dei vincoli paesaggistici.

2.1.- Il primo motivo di ricorso sarebbe inammissibile e comunque non fondato.

2.1.1.- In linea preliminare, la Regione autonoma Sardegna replica che la censura si fonda sull'erroneo presupposto interpretativo che la legge regionale non preveda l'obbligo di rispettare le prescrizioni del piano paesaggistico.

Sarebbe lo stesso ricorrente a riconoscere che la legge impugnata non deroga all'obbligo di pianificazione congiunta e ai vincoli dettati dal piano paesaggistico. Peraltro, il ricorrente non avrebbe tenuto conto della particolare tutela che la disciplina appresta per le «aree maggiormente sensibili» e avrebbe privilegiato una interpretazione non conforme a Costituzione al solo scopo di «censurare scelte lato sensu politiche del legislatore regionale», concernenti il diverso profilo urbanistico-edilizio.

2.1.1.- Nel merito, la questione non sarebbe comunque fondata.

La disciplina impugnata non escluderebbe in alcun modo la pianificazione congiunta, obbligatoria con esclusivo riguardo a beni vincolati, e non derogherebbe né al regime della pianificazione paesaggistica né a quello dell'autorizzazione paesaggistica. Essa si limiterebbe a consentire incrementi volumetrici minimi e inciderebbe su aree già completamente edificate, al fine di ridurre il consumo di suolo, di riqualificare il patrimonio edilizio esistente e di migliorarne le prestazioni energetiche. La tutela dei beni vincolati sarebbe pur sempre assicurata dalla valutazione di compatibilità con i valori ambientali.

2.2.- Quanto alla dedotta lesione dell'art. 9 Cost., le censure sarebbero inammissibili e comunque non fondate.

2.2.1.- Il ricorrente non avrebbe illustrato le ragioni del contrasto con il parametro costituzionale evocato. Il motivo di ricorso, formulato in termini generici, sarebbe pertanto inammissibile.

2.2.2.- La censura sarebbe comunque, nel merito, non fondata.

La difesa regionale ribadisce che la legge impugnata non contrasta con l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico né «influisce negativamente sui percorsi di collaborazione con lo Stato». La pianificazione paesaggistica sarebbe, difatti, salvaguardata.

2.3.- Inammissibile e comunque non fondato sarebbe anche il terzo motivo di ricorso.

2.3.1.- Il ricorrente non avrebbe chiarito per quali ragioni il principio di leale collaborazione sia stato violato.

2.3.2.- Le doglianze del ricorrente non sarebbero comunque fondate.

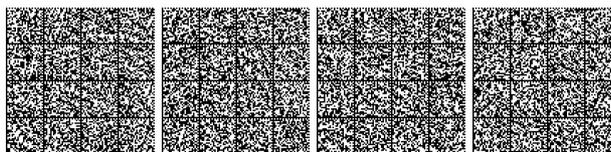
La proroga impugnata non violerebbe gli accordi già conclusi tra la Regione autonoma Sardegna e lo Stato né interferirebbe con la fruttuosa attività di collaborazione per la verifica del piano paesaggistico vigente, relativo agli ambiti costieri, e per l'approvazione congiunta del piano riferito agli ambiti interni.

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria illustrativa, per ribadire le conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

La difesa regionale osserva che gli interventi consentiti dalla disposizione impugnata attengono al solo ambito urbanistico-edilizio e insistono in zone «completamente urbanizzate e anche del tutto edificate». Tali interventi sarebbero finalizzati a migliorare il patrimonio edilizio esistente, mediante la realizzazione di «modeste cubature aggiuntive», nel rispetto della pianificazione paesaggistica e dell'obbligo di pianificazione congiunta.

Le previsioni prorogate dalla disciplina impugnata si riconetterebbero all'intesa sul «Piano casa», che prevede la validità temporalmente definita, non superiore a diciotto mesi, delle leggi regionali attuative, «salvo diverse determinazioni delle singole regioni» e impone il rispetto delle prescrizioni in tema di paesaggio. La legge reg. Sardegna n. 17 del 2020 sarebbe coerente con la normativa statale.

Il ricorso statale sovrapporrebbe «il piano delle deroghe alle competenze urbanistiche degli enti locali» con quello diverso «della tutela dei valori paesaggistici». Spetterebbe peraltro alla Regione autonoma Sardegna, in quanto titolare di potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, «stabilire i modelli urbanistici e modificarli, in modo temporaneo o anche permanente», così da bilanciare l'esigenza di apprestare adeguate opere di urbanizzazione con quella di riqualificare il patrimonio edilizio esistente e di limitare il consumo di suolo.



La difesa regionale osserva, infine, che il mancato espresso richiamo della normativa di tutela del paesaggio non può essere considerato come una deroga alle relative previsioni, anche con riguardo alla pianificazione paesaggistica congiunta, imposta solo per «specifici e ben individuati beni paesaggistici».

4.- All'udienza, le parti hanno confermato le conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 70 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 120 della Costituzione, l'art. 1 della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini).

1.1.- La disposizione impugnata proroga fino al 31 dicembre 2020 le previsioni della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), che, ad avviso del ricorrente, consentirebbero «la realizzazione di volumi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici» anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica in virtù 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).

Per effetto delle numerose proroghe disposte in precedenza dal legislatore regionale, si riscontrerebbe una «sostanziale stabilizzazione» delle deroghe consentite dall'originaria disciplina, caratterizzata da una durata temporale circoscritta e riguardante i soli «interventi "straordinari"», e sarebbe pertanto notevolmente più elevato «il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che l'ultima proroga prevista dalla normativa regionale renda stabile «una disciplina eccezionale, in quanto volta a consentire realizzazione di volumi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici» e si ponga in contrasto, sotto molteplici profili, con lo statuto speciale e con la Costituzione.

1.2.1.- Il ricorrente, in primo luogo, impugna l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2020 in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, «come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975», e all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

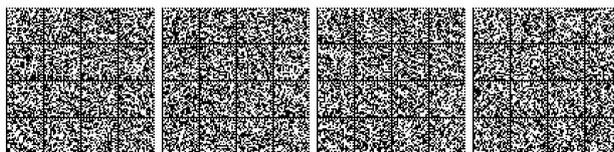
La potestà legislativa in materia di edilizia e urbanistica, attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale, sarebbe vincolata al rispetto delle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono l'obbligo di pianificazione congiunta «rispetto ai beni paesaggistici sottoposti a tutela» e sanciscono la prevalenza del piano paesaggistico su tutti gli altri atti di pianificazione territoriale e urbanistica, in coerenza con il valore imprescindibile dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica.

Gli interventi consentiti dalla disposizione impugnata non si armonizzerebbero con il «necessario quadro di riferimento» del piano paesaggistico. Elaborato d'intesa tra Stato e Regione, tale piano individuerrebbe le prescrizioni d'uso applicabili a ciascuna area tutelata, «la tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e le condizioni delle eventuali trasformazioni», al fine di evitare che, in occasione del rilascio delle singole autorizzazioni paesaggistiche, le trasformazioni siano valutate «in modo parcellizzato e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato».

In Sardegna - precisa il ricorrente - sarebbe stato approvato il 5 settembre 2006 soltanto il piano paesaggistico per le aree costiere, che nel frattempo non sarebbe stato adeguato. Per le aree interne, il piano paesaggistico non sarebbe stato ancora definito.

In base alla previsione impugnata, la disciplina derogatoria si applicherebbe anche alle aree interne dell'isola, in difetto di una pianificazione paesaggistica, e alle aree costiere, sottoposte a una pianificazione paesaggistica «non adeguata al Codice».

Inoltre, il legislatore regionale, con l'ulteriore proroga della disciplina riguardante il miglioramento del patrimonio edilizio esistente, si sottrarrebbe arbitrariamente «al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del piano paesaggistico».



Il ricorrente argomenta che i diritti costituzionali come «l'interesse alla tutela del paesaggio e il principio di pianificazione» possono essere sacrificati soltanto «per ragioni eccezionali, per un limitato arco temporale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 186 del 2013). Nel caso di specie, per contro, il sacrificio degli interessi costituzionalmente rilevanti si protrarrebbe per un tempo indefinito.

1.2.2.- In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 9 Cost., «anche in relazione all'articolo 117, secondo comma, lett. s)» Cost.

La normativa impugnata, nel disporre «la proroga sine die» di una disciplina lesiva «del principio fondamentale di co-gestione e co-pianificazione del territorio e del paesaggio», sarebbe «potenzialmente pregiudizievole per la tutela del paesaggio, che ha valenza di interesse costituzionale primario e assoluto».

Il ricorrente ribadisce che l'obbligo della «co-pianificazione tra Stato e Regione per i beni paesaggistici» è «l'architrave del sistema di tutela» e non sminuisce «il ruolo centrale, strategico e propositivo dell'autonomia regionale», chiamata a confrontarsi «su un piano paritario» con il ruolo non meno cruciale degli uffici periferici dello Stato.

I beni paesaggistici di ogni Regione, peraltro, trascenderebbero l'ambito locale, in quanto «beni comuni riferibili all'intera collettività nazionale». In quest'orizzonte si inquadrerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente.

1.2.3.- Il ricorrente denuncia, infine, la violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), che presiederebbe a tutti i rapporti tra Stato e Regioni e imporrebbe di tenere fede agli impegni assunti.

La Regione autonoma Sardegna avrebbe adottato «iniziative unilaterali e reiterate», in contrasto con il «percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato», e si sarebbe così arbitrariamente sottratta all'impegno di redazione congiunta del piano paesaggistico con il Ministero dei beni e delle attività culturali.

2.- Occorre delimitare, preliminarmente, il tema del decidere sottoposto allo scrutinio di questa Corte.

Con l'art. 17, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), la vigenza delle disposizioni derogatorie è stata differita fino al 31 dicembre 2023.

Tale ulteriore proroga, menzionata dalla parte resistente nella memoria illustrativa, è stata impugnata in via autonoma dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 22 del reg. ric. del 2021. Lo scrutinio di questa Corte è circoscritto, pertanto, alla sola proroga fino al 31 dicembre 2020 e non si estende all'ultimo differimento sancito dal legislatore regionale.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale, in quanto strettamente connesse, possono essere esaminate in una prospettiva unitaria.

Esse si incentrano sulla deroga alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta, censurata in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost.

4.- Occorre prendere le mosse dalle eccezioni di inammissibilità che, in linea preliminare, ha formulato la parte resistente.

4.1.- Il ricorrente avrebbe omissis di sperimentare una interpretazione adeguatrice della disciplina impugnata, che non pregiudicherebbe la tutela del paesaggio e riguarderebbe i soli aspetti urbanistico-edilizi.

4.2.- La difesa dello Stato non avrebbe neppure dato conto delle specifiche previsioni che il legislatore regionale ha dettato, allo scopo di circoscrivere la portata della deroga e di escludere dal suo ambito applicativo i beni vincolati.

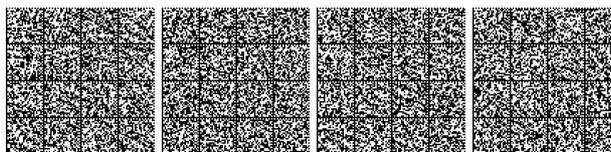
4.3.- Ad avviso della Regione autonoma Sardegna, tali carenze nella ricostruzione del quadro normativo impedirebbero di comprendere per quale ragione siano violati i parametri costituzionali evocati, con particolare riguardo agli artt. 9 e 120 Cost.

Il mero richiamo all'obbligatorietà della pianificazione congiunta non consentirebbe di superare il vaglio di ammissibilità della questione.

5.- Le eccezioni sono fondate, nei limiti e per i motivi che saranno di seguito precisati.

5.1.- Questa Corte è costante nell'affermare che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 20 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnite e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (fra le molte, sentenza n. 95 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto).



5.2.- Il ricorrente non ha ottemperato a tale onere.

5.2.1.- L'impugnazione concerne una disposizione che proroga, facendo seguito ad altre proroghe, la vigenza di precedenti disposizioni.

La difesa statale si limita a passare in rassegna la successione delle proroghe delle previsioni a partire dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, fino a quella sancita dalla normativa impugnata. I rilievi del ricorrente si esauriscono nel richiamo all'incidenza delle proroghe, nel loro concatenarsi, sulle «disposizioni temporanee di cui al Titolo II - Capo I "Norme per il miglioramento del patrimonio esistente" della legge regionale n. 8 del 2015».

Il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo.

Il ricorrente, tuttavia, avrebbe dovuto corroborare tale dato, meritevole di attenta considerazione, con la disamina del contenuto delle disposizioni prorogate, che sola avrebbe potuto dimostrare l'eventuale conflitto con la pianificazione paesaggistica.

Il mero richiamo all'elemento temporale non è sufficiente a illustrare il senso e il fondamento delle censure.

5.2.2.- La disposizione di proroga, difatti, rivela il suo contenuto precettivo nell'interazione con le previsioni cui si raccorda, nel differirne il termine di vigenza. Una considerazione dell'ultima modificazione, avulsa dalla complessa trama normativa in cui si colloca, non consente di far luce sui profili di illegittimità costituzionale di una disciplina che, nell'avvicinarsi delle proroghe, si presenta unitaria e inscindibile.

Tali profili si incentrano sulla lesione della sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), che il ricorrente riconnette al mero perdurare di una disciplina transitoria. La violazione del riparto delle competenze, tuttavia, deve essere valutata con riguardo alla normativa originaria, di volta in volta prorogata, e non può essere esclusa soltanto sulla base della sua temporaneità. Si può ravvisare un carattere lesivo della proroga, con riguardo alle attribuzioni legislative dello Stato, solo se tale carattere sia insito anche nella disposizione differita nel suo termine iniziale di efficacia.

Sul contenuto delle disposizioni oggetto di proroga, che si saldano a quelle impuginate, il ricorrente non offre, invece, ragguagli di sorta e si limita a evidenziare che si tratta di una disciplina derogatoria, dapprima applicabile per un arco temporale limitato. Tale normativa consentirebbe la realizzazione di volumi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici e a sua volta si collocherebbe nell'alveo della disciplina derogatoria del "Piano casa" regionale, dettata dalla legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo).

È lo stesso ricorrente a ricordare che la disciplina oggetto dell'impugnato differimento è «articolata», senza fornire, tuttavia, ulteriori indicazioni in merito all'adombrata complessità.

Un'accurata ricostruzione del quadro normativo sarebbe stata ancor più necessaria alla luce tanto del carattere eterogeneo delle previsioni prorogate, contraddistinte da molteplici e dettagliati presupposti applicativi, quanto del susseguirsi di interventi legislativi che ne hanno via via mutato il contenuto.

Invero, l'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nel definire l'ambito temporale di applicazione della disciplina finalizzata al «miglioramento del patrimonio esistente», si riferisce all'intero Capo I del Titolo II, che investe i profili più disparati. La disciplina dettata dal legislatore regionale spazia dagli interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente (art. 30) e di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive (art. 31) agli interventi per il riuso e il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti (art. 32) e per il riuso degli spazi di grande altezza (art. 33).

Tale disciplina è stata poi modificata dalla legge della Regione Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).

Il ricorrente trascura del tutto di confrontarsi con le molteplici articolazioni e con la rilevante evoluzione del dato normativo, elementi cruciali ai fini del corretto inquadramento delle censure.

5.2.3.- Il ricorrente, inoltre, pur censurando in via prioritaria la violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, non ha allegato in maniera puntuale, né dimostrato che una complessa disciplina preordinata, per sua stessa ammissione, a incrementare «il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica» interferisca anche con il diverso profilo della tutela del paesaggio. Non si rinvergono argomenti risolutivi per affermare che la disciplina impugnata confligga con le previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, qualificate come «norme interposte» e dotate di forza cogente anche in mancanza di un espresso richiamo da parte della legislazione regionale (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto).



Non si può reputare sufficiente, a tale riguardo, la diffusa esposizione in merito al carattere sovraordinato della pianificazione paesaggistica e all'obbligo di elaborazione congiunta. Gli argomenti prospettati dal ricorrente prescindono dalla particolarità della normativa censurata e non avvalorano l'assunto che, nel caso di specie, sia stato compromesso quel valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica. Tale valore mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del "piano casa", piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria (sentenza n. 217 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Né si offrono elementi decisivi per ritenere che la proroga impugnata, nella sua connessione con la disciplina originaria, contrasti con l'obbligo di pianificazione congiunta nelle ipotesi delineate dall'art. 135, comma 1, terzo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quanto alla diversa vicenda del mancato adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e della mancata approvazione del piano delle aree interne, il ricorrente non spiega quale nesso intercorra con la censurata disciplina di proroga né deduce in maniera univoca la violazione delle intese preliminari, che scandiscono il percorso di approvazione definitiva del piano paesaggistico.

6.- Le segnalate lacune nella ricostruzione del sistema normativo in cui la previsione impugnata si colloca convergono nel rendere inammissibili le questioni, nei termini in cui sono state prospettate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini), promosse, in riferimento all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, 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 20 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

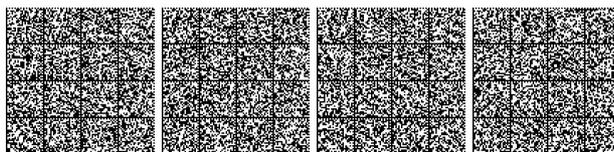
T_210170

N. 171

Sentenza 6 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Definizione della capacità assunzionale della Regione - Determinazione cumulativa della spesa e ripartizione proporzionale delle risorse relative al personale della Giunta e del Consiglio - Criteri di ripartizione della spesa per il relativo personale - Possibile diverso riparto, sulla base di intese - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.



- Legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29, art. 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-23 settembre 2020, depositato in cancelleria il 22 settembre 2020, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggiero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

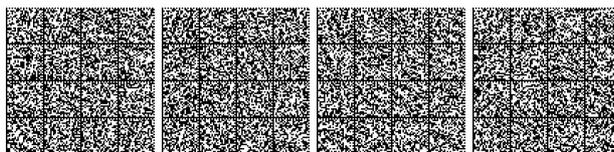
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso del 22 settembre 2020 (reg. ric. n. 86 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

L'art. 1 della predetta legge regionale, rubricato «Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria», prevede al comma 1 che «[a]l fine di dare attuazione all'articolo 33, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come, allo stato, definita dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione 3 settembre 2019».

Il comma 2 dell'impugnato art. 1 prevede che, a partire dal 2020, al fine di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale, applicabili rispettivamente alla Giunta e al Consiglio, i relativi limiti di spesa sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva determinata in applicazione del richiamato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Pubblica amministrazione del 3 settembre 2019 (Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni), «in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato», stabilendo altresì che Giunta e Consiglio applicano gli incrementi previsti dall'art. 5 del medesimo decreto, con riferimento ciascuno alla propria spesa di personale registrata nel 2018.



Il successivo comma 3 prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta «possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione», fermo restando il rispetto del limite di spesa massima complessiva stabilito dal comma 2.

1.1.- Il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di facoltà assunzionali delle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in materia di ordinamento civile, il quale riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la regolazione dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, sia il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento ai principi recati dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e successivamente attuato dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la Giunta e il Consiglio regionale disporrebbero di forme di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Quanto all'autonomia in materia di gestione delle risorse umane, essi disporrebbero di autonomi ruoli e di distinte dotazioni organiche del personale; predisporrebbero differenti piani triennali dei fabbisogni del personale, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); procederebbero all'emanazione e allo svolgimento di separate procedure concorsuali per il reclutamento del personale a tempo determinato; definirebbero con criteri disgiunti e in maniera autonoma i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale di propria competenza, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale.

Alla luce di questi elementi, il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata, cumulando la spesa relativa al personale dei due diversi organi e ripartendo proporzionalmente le risorse da destinare alle facoltà assunzionali distintamente tra Giunta e Consiglio regionale, introdurrebbe una disciplina non prevista dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, il quale consentirebbe alle Regioni a statuto ordinario di effettuare assunzioni a tempo indeterminato sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente «non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati» (art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019).

Il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019, attuativo della menzionata norma statale, individuerrebbe le tipologie da ricomprendere nella «spesa per il personale» e nelle «entrate correnti» (art. 2, comma 1, lettere *a* e *b*). Fra le entrate correnti, ai fini del calcolo dei valori soglia, andrebbero considerate quelle rientranti negli accertamenti relativi ai Titoli I, II e III, rappresentate dalle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa (ai sensi dell'allegato 13/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, 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»).

Sostiene il ricorrente che, non essendo previste entrate correnti per il Consiglio e per la Giunta, nel calcolo del valore soglia verrebbe meno un elemento contabile-finanziario fondamentale e non modificabile nel rapporto con la spesa complessiva del personale.

La disposizione impugnata, nell'applicare i richiamati valori soglia anche a detti organi regionali, determinerebbe pertanto «il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio», elementi che costituirebbero principi cardine in materia di capacità assunzionali delle Regioni.

1.2.- Per il nesso inscindibile con la disposizione regionale impugnata, l'Avvocatura generale dello Stato invoca la caducazione in via consequenziale dei successivi due articoli della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, aventi ad oggetto rispettivamente la clausola di neutralità finanziaria (art. 2) e l'entrata in vigore (art. 3).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, eccependo anzitutto la manifesta infondatezza della censura formulata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La difesa regionale sostiene che la definizione della capacità assunzionale dell'amministrazione regionale - secondo valutazioni economico-finanziarie, oltreché di buon andamento del pubblico agire - involgerebbe unicamente profili organizzatori, prodromici all'assunzione, ragion per cui la relativa disciplina non afferirebbe alla materia «ordinamento civile», bensì all'ambito dell'organizzazione amministrativa regionale, che sarebbe attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni. È richiamata in proposito la sentenza di questa Corte n. 126 del 2020, in cui si afferma che «[q]uanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo “per i profili privatizzati del rapporto”, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove “i profili “pubblicistico-organizzativi” rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)” (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti “all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto)».



2.1.- Quanto alla asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, ne viene eccepita la manifesta inammissibilità, per mancanza di motivazione in ordine al contrasto esistente tra la disposizione regionale impugnata e le richiamate norme statali, nonché in ordine alla «concreta lesione economico-finanziaria» derivante dall'applicazione della normativa regionale.

La difesa regionale osserva che la mancata considerazione dell'autonomia del Consiglio e della Giunta - da cui il ricorrente deduce l'insostenibilità finanziaria delle disposizioni impugnate - discenderebbe proprio dal tenore letterale dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, che non distinguerebbe in nessun modo, né direttamente, né indirettamente, tra il personale della Regione e quello del Consiglio e della Giunta.

Parimenti emergerebbe dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Pubblica amministrazione 3 settembre 2019, che non opererebbe alcun distinguo sull'articolazione interna dell'ente territoriale, dovendosi necessariamente ritenere che i limiti di spesa in oggetto siano da applicarsi «onnicomprensivamente alle Regioni a statuto ordinario», con riferimento alla spesa di tutto il personale dipendente.

La resistente eccepisce pertanto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge regionale impugnata, per la natura assertiva e la genericità delle motivazioni in relazione al venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria della spesa per il personale e al paventato squilibrio di bilancio.

2.2.- Il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito, poiché le disposizioni regionali impugnate non si porrebbero in contraddizione, ma darebbero piuttosto piena attuazione ai principi recati dalle norme statali interposte.

A sostegno dell'infondatezza, la difesa regionale evoca un recente parere della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, in cui, in relazione alla voce «spesa per il personale», sarebbe affermato che «sebbene, a livello amministrativo, il Consiglio sia dotato di una propria organizzazione del personale, tale gestione separata non determina rottura dell'unità del bilancio regionale, che a livello finanziario continua a costituire un'entità unica. [...] Poiché la singola amministrazione pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria, unici e unitari devono essere i documenti di bilancio (sia di previsione che consuntivi) e il rendiconto del Consiglio deve confluire nel bilancio consolidato (cfr. art 67 e 18 d.lgs. 118/2011)» (Corte conti, sezione regionale di controllo della Campania, deliberazione del 22 novembre 2018, n. 130/2018/PAR).

Il richiamato parere farebbe emergere inequivocabilmente che, ai fini del calcolo del valore soglia, dovrebbero considerarsi unicamente le voci di spesa ricavate dal rendiconto consolidato, e non quelle dei singoli rendiconti di Giunta e Consiglio regionale.

La difesa regionale osserva, peraltro, che l'esito applicativo della normativa regionale impugnata non condurrebbe a nessun effetto distorsivo di bilancio, né determinerebbe il superamento del valore soglia, come emergerebbe da una simulazione di calcolo sulla capacità assunzionale congiunta del Consiglio e della Giunta regionale del Veneto, allegata alla memoria di costituzione. I dati riprodotti dimostrerebbero che il rapporto tra la spesa complessiva per il personale (comprensiva anche della spesa per quello della Giunta e del Consiglio) e la media delle entrate correnti da rendiconto consolidato sarebbe ancora inferiore di quasi quattro punti percentuali al valore soglia di riferimento.

L'indice di virtuosità della Regione Veneto in relazione al rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente sarebbe poi costantemente confermato anche dal riparto delle risorse "premiali", ai sensi dell'art. 6, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

A sostegno dell'infondatezza del ricorso, infine, la resistente osserva che la normativa regionale impugnata, nel considerare cumulativamente la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, non si discosterebbe da quanto previsto in modo analogo da altre leggi regionali, sempre in attuazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, che non sarebbero state impugnate dallo Stato, e segnatamente: la legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, recante «Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione» (art. 22, commi 108 e 109); la legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9, recante «Disposizioni di adeguamento della normativa regionale» (art. 30); la legge della Regione Abruzzo 5 dicembre 2019, n. 40, recante «Integrazione alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 6 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), disposizioni per l'attuazione dell'articolo 33, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e ulteriori disposizioni.» (art. 2). Le disposizioni regionali richiamate disporrebbero che, in attuazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, la Regione possa determinare cumulativamente la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio regionale, come definita dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Pubblica amministrazione 3 settembre 2019.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso del 22 settembre 2020 (reg. ric. n. 86 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

L'art. 1 della predetta legge regionale, rubricato «Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria», prevede al comma 1 che «[a] fine di dare attuazione all'articolo 33, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 [...], convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come, allo stato, definita dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione 3 settembre 2019».

Il comma 2 dell'impugnato art. 1 prevede che, a partire dal 2020, al fine di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale, applicabili rispettivamente alla Giunta e al Consiglio regionale, i relativi limiti di spesa sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva determinata in applicazione del richiamato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la pubblica amministrazione, del 3 settembre 2019 «in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato», stabilendo altresì che Giunta e Consiglio applicano gli incrementi previsti dall'art. 5 del medesimo decreto, con riferimento ciascuno alla propria spesa di personale registrata nel 2018.

Il successivo comma 3 prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta «possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione», fermo restando il rispetto del limite di spesa massima complessiva stabilito dal comma 2.

1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di assunzioni nelle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in materia di ordinamento civile, il quale riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la regolazione dei rapporti di diritto privato disciplinati dal codice civile, sia il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai principi recati dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e successivamente attuato con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019.

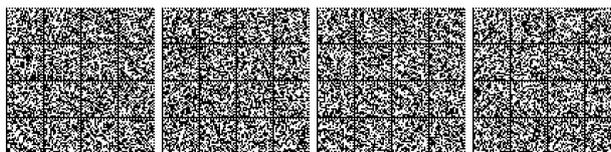
La citata normativa statale, evocata come parametro interposto, consentirebbe alle Regioni a statuto ordinario di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente «non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati» (art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito).

Sostiene il ricorrente che la disposizione regionale impugnata, nell'applicare i richiamati valori soglia anche al Consiglio e alla Giunta regionale, determinerebbe «il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio», elementi che costituirebbero principi cardine in materia di capacità assunzionali delle Regioni.

2.- In via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Il ricorrente, infatti, si limita a dedurre la violazione del parametro richiamato, affermando che la regolazione dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, senza minimamente chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus* (*ex multis*, sentenze n. 115 e n. 95 del 2021, nonché ordinanza n. 140 del 2020).

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (da ultimo, sentenza n. 115 del 2021). Più in particolare, «il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (sentenza n. 95 del 2021).



Nel caso di specie il ricorrente non ha assolto tale onere, per cui l'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con il parametro indicato, determina l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenza n. 25 del 2021).

3.- Sempre in via preliminare, deve esaminarsi l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto in ordine alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo la difesa regionale, l'impugnativa sarebbe inammissibile in quanto conterrebbe la mera indicazione del parametro costituzionale e della norma statale interposta che si assume violata, senza un'adeguata motivazione in ordine alla concreta lesione economico-finanziaria derivante dall'applicazione della normativa regionale impugnata.

Tale eccezione non è fondata.

Come già ricordato, secondo il costante orientamento di questa Corte, «“il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva”» (sentenza n. 52 del 2021). Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza [...] il parametro asseritamente violato [...] e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso», l'impugnativa proposta è ammissibile (sentenza n. 187 del 2020).

Nella specie, la questione, pur proposta in maniera sintetica, supera quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (*ex multis*, sentenze n. 52 e n. 29 del 2021). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali impugnate con il parametro specificamente evocato e la relativa norma interposta è, infatti, in questo caso, sufficiente a consentire a questa Corte di individuare i termini della questione e di esaminarla nel merito.

Piuttosto, l'inadeguata motivazione in ordine alla concreta lesione finanziaria da parte della normativa denunciata, indicata dalla parte resistente come ragione d'inammissibilità, è profilo che involge il merito della questione.

4.- Ciò posto, è necessaria una seppur breve ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, introduce per le Regioni (comma 1) e per i Comuni (comma 2) una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, «non più legat[a] alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente» (sentenza n. 273 del 2020). La facoltà assunzionale dell'ente viene, quindi, calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente.

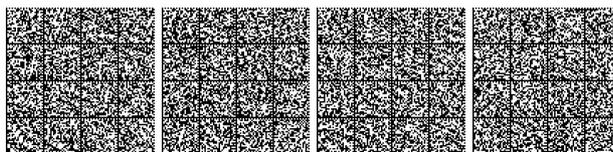
Per quanto riguarda le Regioni, il citato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 - in attuazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito - ha determinato i valori soglia in relazione alle diverse fasce demografiche, sulla base dei quali determinare le relative assunzioni. Le Regioni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale - fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio - sino a una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, inferiore ai richiamati valori soglia e ferme restando determinate percentuali massime di incremento.

Si tratta pertanto di un principio di coordinamento della finanza pubblica dal carattere innovativo, che riconosce ampi margini di flessibilità per gli enti territoriali, in termini di responsabilizzazione, specie «sul versante della riscossione delle entrate, il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione del 30 aprile 2020, n. 32/2020/PAR).

5.- Quanto alla lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, la questione non è fondata.

La scelta del legislatore veneto di applicare i predetti valori soglia anche al personale del Consiglio regionale e della Giunta non si pone in contrasto con il tenore testuale della disposizione statale richiamata come parametro interposto, ma, piuttosto, è in linea con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultima recato.

L'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, infatti, prevede espressamente che, ai fini del calcolo del valore soglia, si deve considerare la «spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione».



Pertanto, assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia, determinati complessivamente per tutto il personale regionale, risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio.

Tale scelta è peraltro coerente con la costante giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla spesa per il personale, la quale, come è noto, costituisce «non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (sentenza n. 146 del 2019).

La disposizione regionale impugnata è altresì coerente con il principio contabile di unità del bilancio, di cui all'Allegato 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, 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» (principi contabili numeri 2 e 4).

Questa Corte, in materia di spesa per i gruppi consiliari, ha ribadito che nel rendiconto generale della Regione confluiscono anche i singoli bilanci degli stessi, «nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale» (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015).

In questo senso si pone anche la deliberazione del 22 novembre 2018, n. 130/2018/PAR della Corte conti, sezione regionale di controllo della Campania, in cui è stato chiarito che la presenza di un distinto bilancio consiliare «non rompe l'unità giuridica e finanziaria della regione», il cui bilancio unitariamente finanzia il proprio Consiglio regionale, benché dotato di autonomia contabile e organizzativa.

In altri termini, poiché per il calcolo del valore soglia le voci rilevanti devono essere ricavate dal rendiconto consolidato, e in esso confluiscono i bilanci di Giunta e Consiglio, tanto vale a dimostrare la coerenza della normativa regionale impugnata con i principi contabili richiamati.

Infine, dalla simulazione contabile prodotta dalla Regione si evince che la considerazione congiunta della capacità assunzionale della Giunta e del Consiglio, se da un lato determina inevitabilmente un'erosione della capacità di spesa regionale, al contempo - per la specifica situazione di virtuosità della Regione Veneto in materia di spesa per il personale - non è tale da provocare il superamento del valore soglia, né un incremento della capacità assunzionale insostenibile sotto il profilo economico-finanziario.

Infatti, anche cumulando la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, il limite stabilito dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 (9,5 per cento) risulta ampiamente rispettato dalla Regione resistente, che presenta un rapporto fra la spesa per il personale e le entrate correnti pari a 5,8 per cento, pertanto inferiore di circa quattro punti percentuali alla soglia fissata dal richiamato decreto.

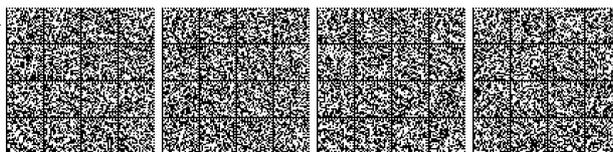
Da quanto precede si deduce che la normativa impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale recato dal più volte citato parametro interposto, poiché il calcolo della spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, nell'insieme complessivo della spesa per tale voce, produce l'effetto di indurre la Regione a un maggiore risparmio.

Dev'essere, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, 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 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210171

N. 172

Sentenza 7 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Indennità spettanti ai giudici onorari di tribunale (GOT) - Previsione che ai GOT spetta un'indennità per le attività di udienza svolte nello stesso giorno nonché una ulteriore indennità equipollente ove il complessivo impegno lavorativo per tali attività superi le cinque ore - Ulteriore indennità per ogni altra attività svolta fuori dall'udienza loro delegata e attestata dal procuratore della Repubblica, come previsto per i vice pretori onorari - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 2008, n. 186, art. 3-bis, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, e 107, terzo comma.

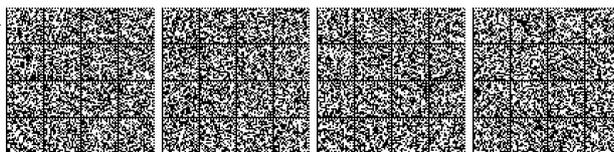
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 dell'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), convertito, con modificazioni, in legge 28 novembre 2008, n. 186, nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni), promosso dal Tribunale ordinario di Genova, nel procedimento vertente tra R. F. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 4 aprile 2020, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di R. F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Vincenzo Marino per R. F., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

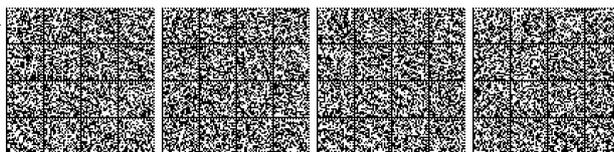
1.- Il Tribunale ordinario di Genova, con ordinanza del 4 aprile 2020 (r.o. n. 150 del 2020), solleva, in riferimento agli artt. 3, 97, primo (*recte*: secondo) comma, e 107, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), convertito, con modificazioni, in legge 28 novembre 2008, n. 186, nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni).

2.- Innanzi al tribunale rimettente pende un giudizio introdotto da R. F., attualmente giudice onorario di pace, già giudice onorario del Tribunale di Genova sin dal 2005.

Il rimettente espone, in fatto, che R. F. è assegnataria di un ruolo di cause civili relative all'espropriazione mobiliare, per le quali «da tempo» celebra udienza ogni lunedì, mercoledì e venerdì della settimana, attendendo, altresì, ad «ogni compito del G.E. nella materia, compresi numerosi atti da svolgersi fuori udienza», quali lo studio dei fascicoli, l'esame di istanze di varia natura, i provvedimenti relativi ai custodi e agli stimatori, eccetera. Per svolgere le indicate attività, R. F. sarebbe stata impegnata, al di fuori dell'udienza, per «almeno 4 giornate al mese oltre le 5 ore», sicché, per tale tempo, avrebbe dovuto conseguire il compenso spettante per l'esercizio delle funzioni onorarie.

Proprio quest'ultima pretesa è avanzata, riferisce ancora il Tribunale di Genova, nel giudizio *a quo*, con decorrenza dalla data di assunzione dell'incarico onorario.

Premette il rimettente che la parte R. F. osserva come l'art. 3-*bis* del d.l. n. 151 del 2008, come convertito, nel modificare l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, ha previsto che ai giudici onorari di tribunale (d'ora innanzi: *GOT*) spetti un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno e un'ulteriore indennità di euro 98, ove il suddetto «complessivo impegno lavorativo» superi le cinque ore. Lamenta, così, che ai vice procuratori onorari (d'ora innanzi: *VPO*) la medesima indennità giornaliera, con possibilità di raddoppio, spetti invece - oltre che per la partecipazione ad una o più udienze, in relazione alle quali sia loro conferita delega - anche per ogni altra diversa attività loro delegata (purché l'impegno fuori udienza venga attestato dal procuratore della Repubblica): sarebbe dunque sufficiente, nella prospettiva dell'attrice, applicare in via di «interpretazione analogica» il medesimo regime riservato ai VPO, per accogliere la domanda volta ad ottenere la remunerazione dell'attività svolta fuori udienza dal GOT, inclusa quella di redazione delle sentenze, previa acquisizione di apposita attestazione del presidente del tribunale.



In subordine, espone ancora il rimettente, R. F., «ove ritenuto insormontabile il testo di legge», nel senso che lo stesso consentirebbe il riconoscimento di indennità «per attività extra udienza» ai soli VPO, chiede di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., in considerazione dell'ingiustificata disparità di trattamento tra le due figure di magistrati onorari.

2.1.- In punto di rilevanza, il tribunale rimettente ritiene superabile l'eccezione sollevata nel giudizio *a quo* dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'attrice avrebbe già indicato, nei prospetti mensili depositati per la liquidazione dei compensi, di aver «quasi sempre» tenuto udienze di oltre cinque ore in ciascun giorno lavorativo della settimana, sicché sarebbe obiettivamente difficile stabilire quale risultato utile potrebbe comportare «la diversa interpretazione prospettata, avendo l'attrice già ottenuto il massimo riconoscimento possibile». Sarebbe stata svolta, infatti, attività istruttoria, con richiesta al presidente della sezione presso la quale R. F. esercita le funzioni onorarie di verificare se, «nell'ipotesi astratta di fondatezza della tesi attorea, vi sarebbe stato margine per una ulteriore liquidazione indennitaria al GOP attore». Dall'articolata relazione redatta sarebbe emersa la possibilità di «espansione della indennità riconosciuta al GOT, ove al suo trattamento fosse applicata la medesima disciplina vigente per i viceprocuratori».

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente ricostruisce innanzitutto la disciplina dettata dall'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito.

L'indicata disposizione determina il compenso spettante, sia ai GOT (ora giudici onorari di pace), sia ai VPO.

Per i primi, il comma 1 prevede la corresponsione di una indennità di euro 98 «per le attività di udienza svolte nello stesso giorno» e il comma 1-bis dispone che ad essi spetti «un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore».

Per i VPO, invece, il comma 2 riconosce la medesima indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento di una serie di compiti, anche se svolti cumulativamente, quali: a) la partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega; b) ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera a), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge. Il comma 2-bis, inoltre, dispone che ai VPO spetti un'ulteriore indennità di euro 98 «ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una o più attività di cui al comma 2 superi le cinque ore giornaliere».

Ai sensi del successivo comma 2-ter del medesimo art. 4, la durata delle udienze - ai fini del riconoscimento della cosiddetta «doppia indennità», sia ai GOT che ai VPO - è rilevata dai rispettivi verbali, mentre, per i soli VPO, la durata della permanenza in ufficio per l'espletamento delle attività diverse da quella di udienza è rilevata dal procuratore della Repubblica.

Ciò premesso, il rimettente parte dal presupposto secondo cui l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, come modificato dalla norma censurata, prevede che i GOT siano compensati - diversamente dai VPO - in relazione alla sola attività di udienza, e ritiene ingiustificata tale differenza di trattamento.

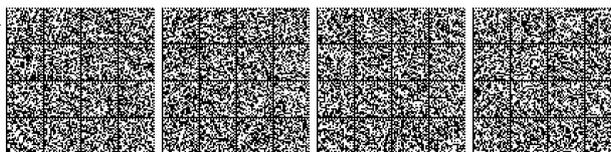
Il giudice *a quo* evidenzia che tale disparità è destinata ad essere superata dalla disciplina introdotta dal decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57). Aggiunge, però, che il complesso delle disposizioni censurate, «oltre a conservare tuttora vigore temporaneo [...], certamente conserva valore per i fatti di causa, relativi interamente al passato».

Il Tribunale di Genova esplora anche la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata nel senso prospettato dall'attrice nel giudizio *a quo*. Tuttavia, la esclude consapevolmente, affermando che la differenza di trattamento tra GOT e VPO è «chiaramente voluta dal legislatore storico ed è espressa in una forma del tutto incompatibile con qualsiasi interpretazione adeguatrice».

In questa lettura risiederebbe la lesione ai parametri costituzionali evocati.

A giudizio del rimettente, infatti, costituirebbe «un dato innegabile, secondo buona fede intellettuale», che il lavoro del giudice e del pubblico ministero si svolga «sia in udienza che fuori udienza».

Il giudice *a quo* riconosce che «[s]i potrebbe discutere sul relativo peso delle due attività», ma osserva come in entrambi i casi «due attività giudiziarie primarie, la direzione delle indagini per il PM e la redazione delle sentenze per i giudici», siano svolte fuori udienza, sicché la discriminazione censurata non sarebbe giustificabile: per il rimettente, infatti, sarebbe evidente la possibilità di individuare una «realtà normativa alternativa» in cui anche l'attività fuori udienza del giudice onorario sia riconosciuta a fini indennitari, «con la semplice duplicazione di quanto previsto per i VPO e con la sostituzione del riferimento al Procuratore Capo, con quello al Presidente del Tribunale o della Corte di Appello (che ora dispone di giudici onorari)».



Il Tribunale rimettente, dunque, considera non manifestamente infondata l'eccezione d'illegittimità costituzionale sollevata dalla parte attrice nel giudizio *a quo*, sotto il profilo di una irragionevole discriminazione consistente nel considerare «diversamente due condizioni in tutto analoghe». In relazione ad una medesima udienza, osserva a tal proposito il giudice *a quo*, due magistrati - «l'uno con funzione requirente, l'altro con funzione giudicante» - potrebbero avere svolto entrambi attività fuori udienza, ad esempio, oltre che per studiare gli atti, per redigere il capo di imputazione e impartire direttive alla polizia giudiziaria, il primo, oppure per redigere la sentenza, l'altro: le suddette attività, tuttavia, contribuirebbero «alla formazione della indennità solo per il viceprocuratore onorario e non per il giudice onorario». Si tratterebbe di una discriminazione evidente anche nella materia civile, nella quale pure rileva l'attività fuori udienza svolta dal giudice onorario, quale quella indicata in precedenza e documentata nel giudizio *a quo*, ulteriore rispetto all'atto «giurisdizionale per eccellenza della redazione della sentenza».

Secondo il rimettente, priva di pregio sarebbe l'obiezione secondo cui l'indennità liquidata ai giudici onorari non avrebbe natura retributiva, con conseguente inapplicabilità dell'art. 36 Cost., unico parametro che imporrebbe il riconoscimento di un pari trattamento economico a fronte di una prestazione lavorativa equivalente: a suo giudizio, un trattamento costituente un «“bene della vita”, quale una indennità», non potrebbe essere «assegnato dal legislatore, in presenza di presupposti identici, in modo indifferente a tale identità e di fatto difforme», sicché, nel caso di specie, la norma censurata sarebbe confliggente con l'art. 3 Cost. «senza necessità di transitare per il medio logico dell'art. 36 Cost. solo perché la rivendicazione “appare lavoristica”».

Il rimettente solleva altre due questioni, ulteriori rispetto a quella prospettata dall'attrice nel giudizio *a quo*.

Considerato che sia i GOT che i VPO «svolgono le funzioni giudicante e requirente al medesimo livello (generalmente primo grado, escluse determinate materie, con funzione essenzialmente sostitutiva del magistrato ordinario)», la norma censurata, giudicata «di evidente favore per la posizione dei viceprocuratori», lederebbe il principio di «pari considerazione dei magistrati a parità di funzioni» presidiato dall'art. 107, terzo comma, Cost.

Infine, sotto altro aspetto, il rimettente ritiene la disposizione censurata incompatibile con l'art. 97, secondo comma, Cost., «nella misura in cui evidentemente incoraggia il sistematico trasferimento dei magistrati onorari in servizio dai posti giudicanti a quell[i] requirenti».

3.- Nel giudizio si è costituita R. F., la quale, in via preliminare, ha ulteriormente illustrato i termini della controversia pendente innanzi al giudice *a quo*.

Ha precisato, così, di svolgere le funzioni di magistrato onorario sin dal 1992, dapprima come vice pretore e poi come GOT dal 2005, e di essere assegnataria di un ruolo di cause «relativo alle esecuzioni civili», per gestire il quale ha «da sempre» svolto, «oltre alle udienze», anche «attività fuori udienza», avente ad oggetto in particolare l'adozione di ordinanze a seguito di riserva in udienza e la redazione di sentenze, oltre a tutte le altre decisioni rimesse al giudice nell'ambito delle procedure esecutive mobiliari.

Ha poi messo in evidenza la disparità di trattamento - a suo dire ingiustificata - rispetto ai VPO, ai quali l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 riconosce un compenso anche per le attività delegate prestate fuori udienza, quali ad esempio la «redazione di decreti penali», le «richieste di archiviazione», i «capi di imputazione», in tal modo consentendo loro di più facilmente «raggiungere e superare il limite delle cinque ore utile a determinare l'attribuzione del compenso aggiuntivo di ulterior[i] 98 euro».

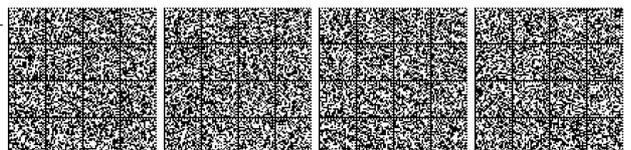
La domanda spiegata nel giudizio *a quo*, quindi, mirerebbe proprio ad ottenere il riconoscimento del compenso anche per il lavoro svolto fuori udienza, quantificato in «almeno quattro giornate al mese», con impegno superiore alle cinque ore giornaliere.

A differenza di quanto ritenuto dal tribunale rimettente, ritiene possibile una interpretazione della disposizione censurata conforme a Costituzione: il comma 1-*bis* dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, infatti, nel riferirsi al «complessivo impegno lavorativo», esprimerebbe la volontà del legislatore «di ricomprendere nell'ambito della norma tutta l'attività, prodromica e successiva, che non può non accompagnare l'attività di udienza».

R. F. riconosce che residuerebbe il problema del «sistema di rilevazione della durata della permanenza in ufficio», non previsto dalla norma censurata. Tuttavia, ritiene che i presidenti dei Tribunali possano «ex se disporre adeguati strumenti di rilevazione» (ad esempio, richiedendo ai giudici onorari interessati un prospetto delle cause e questioni trattate a seguito di riserva, e delle decisioni assunte, onde effettuare una verifica di congruità del compenso) oppure «ricorrere all'applicazione di criteri presuntivi, che rendano verosimile la portata e la misura oraria dell'attività svolta fuori udienza».

In subordine, la parte aderisce alle considerazioni esposte dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione in ordine al contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 3, 97, secondo comma, e 107, terzo comma, Cost.

Prospetta, in aggiunta, anche la lesione dell'art. 36 Cost.



Richiamando, a tale proposito, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione seconda, 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, ricorda che quest'ultima avrebbe stabilito che l'attività del giudice di pace rientra nella nozione di lavoro subordinato e che le prestazioni economiche percepite possono essere considerate di carattere remunerativo, ciò che consentirebbe l'evocazione, anche nel presente giudizio, del parametro di cui all'art. 36 Cost., «per verificare se il compenso erogato sia giusto ed equo»: escludere un compenso per «una parte non semplicemente rilevante ed importante, ma decisiva» dell'impegno lavorativo richiesto al GOT sarebbe, appunto, lesivo del parametro costituzionale indicato.

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

4.1.- L'interveniente eccepisce, in primo luogo, il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, in quanto, in base alle stesse allegazioni della parte attrice nel giudizio *a quo*, quest'ultima avrebbe già percepito «la massima indennità giornaliera attribuibile per legge al magistrato onorario (sia esso GOT o VPO) ovvero la cd. doppia indennità che scatta dopo cinque ore di attività d'udienza», sicché alcuna utilità concreta potrebbe derivare dall'accoglimento delle questioni sollevate.

4.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondate le censure prospettate dal rimettente.

Ricorda, a tal fine, che la disciplina delle indennità spettanti alle singole figure di magistrati onorari - e, in particolare, ai giudici di pace, ai GOT e ai VPO - è destinata ad essere superata dall'entrata in vigore della disciplina di cui al d.lgs. n. 116 del 2017 (recante la riforma organica della magistratura onoraria), che - unificando il trattamento economico da riconoscere a tutti i magistrati onorari - prevede, a far data dal 16 agosto 2021, la corresponsione di una indennità lorda annuale in misura fissa, destinata a sostituire i regimi finora vigenti.

Questi ultimi, in particolare, prevedono modalità diverse di calcolo dell'indennità giornaliera spettante ai magistrati onorari, legando però il compenso spettante ai VPO sempre all'attività di udienza - al netto dell'attività preparatoria di studio e della redazione di provvedimenti conseguenti (esattamente come per i GOT) - oltre che a quella diversa che viene loro espressamente delegata dal procuratore della Repubblica.

Ciò sarebbe confermato dalla interpretazione seguita dal Ministero della giustizia nelle proprie circolari, con le quali la corresponsione dell'indennità è stata esclusa per le attività consistenti «nella redazione di sentenze e provvedimenti e nello studio degli atti» (quanto ai GOT) e per gli incumbenti non rientranti nelle attività delegabili (quanto ai VPO).

Sarebbe, quindi, destituito di fondamento il presupposto interpretativo dal quale muove il giudice rimettente, in ordine al differente trattamento riservato - prima della riforma prevista dal d.lgs. n. 116 del 2017 - ai GOT rispetto ai VPO, nel senso del riconoscimento soltanto ai secondi di un compenso per l'attività preparatoria di studio dell'udienza e per quella successiva di compimento delle attività strettamente connesse alla celebrazione di quest'ultima.

L'interveniente, pur prendendo atto che il giudice *a quo* non ha contestato l'assunto per cui l'indennità giornaliera di cui si discute non riveste natura retributiva, sottolinea che, mancando un rapporto di impiego pubblico, il compenso spettante al funzionario onorario avrebbe carattere «meramente indennitario e, in senso lato, di ristoro degli oneri sostenuti», al di fuori di qualunque rapporto di corrispettività rispetto alle funzioni svolte: in nessun modo, dunque, potrebbe affermarsi che «l'indennità percepita da VPO e GOT, o più in generale dai magistrati onorari, costituisca la controprestazione del lavoro svolto e che per questo si debba valutare se l'equilibrio sinallagmatico tra prestazione e compenso dei GOT sia o meno ragionevolmente difforme dall'equilibrio sinallagmatico tra prestazione e compenso dei VPO».

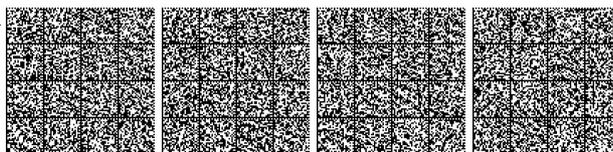
In ogni caso, conclude l'interveniente, «quand'anche si dovesse ritenere ammissibile tale comparazione», il diverso regime indennitario sarebbe giustificato dalla diversità delle funzioni svolte dalle due figure di magistrato onorario.

Tali considerazioni escluderebbero, di conseguenza, anche la prospettata violazione dell'art. 107, terzo comma, Cost., in quanto dimostrerebbero che «la norma censurata non contrasta con il principio di pari considerazione dei magistrati a parità di funzioni».

Infine, non sussisterebbe neppure la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., perché il differente trattamento indennitario non sarebbe «certo di tale entità da poter incoraggiare» la conseguenza prospettata dal rimettente.

5.- La parte ha depositato, in data 14 giugno 2021, una memoria illustrativa, per confutare le eccezioni e le deduzioni dell'interveniente.

Con riferimento all'eccezione d'irrelevanza della questione, ha diffusamente argomentato in ordine alla plausibilità della prospettazione del giudice rimettente con riguardo alla sussistenza di un margine di incremento delle indennità dovute alla ricorrente nel giudizio principale, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.



Ha poi contestato la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, in ordine alla natura indennitaria, e non retributiva, del compenso spettante ai magistrati onorari. Secondo la parte, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, citata nell'atto di costituzione in giudizio, renderebbe non più sostenibile la tesi secondo cui «il compenso del giudice onorario non abbia una funzione corrispettiva», avallandone, piuttosto, il carattere remunerativo. Conseguentemente, ha insistito affinché questa Corte valuti le questioni sollevate dal rimettente anche alla luce dell'art. 36 Cost.: il «complesso impegno lavorativo», di cui ragiona l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, dovrebbe necessariamente ricomprendere, non soltanto l'attività di udienza, ma anche tutto ciò che «sta “dietro” e “a fianco” dell'attività di udienza», che tuttavia verrebbe economicamente valorizzato solo per il VPO.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Genova dubita - in riferimento agli artt. 3, 97, primo (*recte*: secondo) comma, e 107, terzo comma, della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), convertito, con modificazioni, in legge 28 novembre 2008, n. 186, nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni).

2.- Le questioni originano da un giudizio introdotto da R. F., già giudice onorario del Tribunale di Genova sin dal 2005, in tale veste assegnataria di un ruolo di cause civili relative all'espropriazione mobiliare e incaricata dell'adozione di una serie di atti e provvedimenti «da svolgersi fuori udienza».

La disposizione censurata, nel prevedere - mediante la sostituzione del comma 1 dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 - che ai giudici onorari di tribunale (d'ora innanzi: *GOT*) spettino un'indennità di euro 98 «per le attività di udienza svolte nello stesso giorno», e - mediante l'aggiunta del comma 1-*bis* all'indicato art. 4 - un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le suddette attività superi le cinque ore, impedirebbe di corrispondere un compenso anche per il disbrigo fuori udienza delle incombenze ricordate.

Diversamente, il medesimo art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, attraverso i commi 2 e 2-*bis* - rispettivamente sostituito e aggiunto dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito - consentirebbe ai vice procuratori onorari (d'ora innanzi: *VPO*) di ottenere un compenso (sempre calcolato su base oraria, con la tecnica del “raddoppio” dell'indennità in caso di superamento del limite di cinque ore di impegno lavorativo), non soltanto per la partecipazione ad una o più udienze, ma anche per ogni altra attività, diversa da quella di udienza, loro delegata, purché l'esecuzione delle relative prestazioni venga attestata dal procuratore della Repubblica.

2.1.- Il giudice *a quo*, in primo luogo, ritiene violato il principio di eguaglianza presidiato dall'art. 3 Cost.

La diversità di trattamento innanzi illustrata, in quanto priva di giustificazione, configurerebbe una discriminazione intollerabile alla luce dell'evocato parametro costituzionale. In particolare, sarebbe irragionevole considerare «diversamente due condizioni in tutto analoghe», appunto quelle del magistrato onorario giudicante e requirente, chiamati entrambi a svolgere attività sia durante l'udienza sia al di fuori di essa: nessuna ragione plausibile potrebbe spiegare il riconoscimento del diritto al compenso, per l'impegno fuori udienza, a beneficio dei soli VPO.

2.2.- Dall'asserita disparità di trattamento discenderebbe un'ulteriore lesione ai principi costituzionali.

Considerato che sia i *GOT* che i *VPO* «svolgono le funzioni giudicante e requirente al medesimo livello (generalmente primo grado, escluse determinate materie, con funzione essenzialmente sostitutiva del magistrato ordinario)», le norme di cui si discute, giudicate «di evidente favore per la posizione dei viceprocuratori», lederebbero il principio di «pari considerazione dei magistrati a parità di funzioni» di cui all'art. 107, terzo comma, Cost.

2.3.- Infine, sotto altro aspetto, il rimettente ritiene la disposizione censurata incompatibile con l'art. 97, secondo comma, Cost., «nella misura in cui evidentemente incoraggia il sistematico trasferimento dei magistrati onorari in servizio dai posti giudicanti a quell[i] requirenti».

3.- Prima di esaminare le questioni sollevate, appare utile una breve ricognizione del contesto normativo di riferimento.

La ricostruzione dei «momenti caratterizzanti le riforme della magistratura onoraria» è stata già compiutamente operata da questa Corte nella sentenza n. 41 del 2021 (punti 7, 8 e 9 del Considerato in diritto).



È sufficiente qui ricordare che, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha modificato profondamente l'assetto degli uffici giudiziari di primo grado e, con il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), ha abolito le preture e ne ha trasferito le competenze ai tribunali. In sostituzione del vice-pretore onorario, che affiancava il pretore, ha contestualmente introdotto, intervenendo sul regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), il giudice onorario di tribunale (GOT) e, negli uffici requirenti, il vice procuratore onorario (VPO) presso il tribunale, subentrato all'analogia figura già esistente presso la pretura circondariale.

Concepiti come organi giudiziari di transizione (art. 245 del d.lgs. n. 51 del 1998), GOT e VPO sono stati prorogati nell'incarico fino alla riforma della magistratura onoraria, attuata con il decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), che ha previsto, per quel che qui in particolare rileva, un nuovo sistema di compenso, unico per tutti i magistrati onorari di primo grado (sia giudicanti che requirenti) e fondato sulla corresponsione di un'indennità onnicomprensiva annuale.

Tale nuovo criterio è destinato, però, a trovare applicazione solo a far data dal 16 agosto 2021 (art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 116 del 2017), sicché fino ad allora continuano ad applicarsi gli attuali regimi indennitari, diversificati per ciascuna categoria di magistrati onorari.

Nel caso di specie viene in rilievo l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, il quale, nella versione novellata dal d.l. n. 151 del 2008, come convertito, e applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo*, effettivamente distingue la posizione dei GOT da quella dei VPO.

Ai primi, infatti, il comma 1 riconosce un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno, mentre il comma 1-*bis* prevede la spettanza di un'ulteriore indennità di pari importo «ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore».

Ai VPO, invece, il comma 2 riconosce l'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento di due tipi di attività, anche se svolte cumulativamente: la partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega (lettera *a*); ogni altra attività, diversa dalla prima, purché delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge (lettera *b*). Il comma 2-*bis*, ancora, attribuisce il diritto a ricevere un'ulteriore indennità di pari importo «ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una o più attività di cui al comma 2 superi le cinque ore giornaliere».

Ai fini del "raddoppio" dell'indennità, infine, il comma 2-*ter* dispone che la durata delle udienze è rilevata dai rispettivi verbali, mentre il tempo di permanenza in ufficio per l'espletamento, da parte dei soli VPO, delle attività delegabili diverse dalla partecipazione all'udienza è accertato dal procuratore della Repubblica.

4.- Occorre, in via preliminare, delimitare il *thema decidendum*.

Le obiezioni avanzate dal giudice *a quo* s'incentrano sulla prospettata violazione del principio di eguaglianza. Il rimettente, in particolare, ritiene la normativa censurata in contrasto con l'art. 3 Cost. (e, a seguire, con gli artt. 107, terzo comma, e 97, secondo comma, Cost.), nella parte in cui non prevede che anche i GOT possano essere compensati per l'impegno lavorativo profuso al di fuori dell'udienza, in attività comunque a quest'ultima accessorie.

La parte costituita introduce un ulteriore profilo di censura, prospettando la violazione anche dell'art. 36 Cost.

Richiamando, a tale proposito, giurisprudenza sovranazionale (Corte di giustizia dell'Unione europea, seconda sezione, sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, *UX*), evidenzia come quest'ultima avrebbe ritenuto che la figura del giudice onorario possa - a determinate condizioni - essere ricondotta alla nozione di «lavoratore a tempo determinato», ciò che consentirebbe l'evocazione, anche nel presente giudizio, del parametro di cui all'art. 36 Cost., «per verificare se il compenso erogato sia giusto ed equo».

Tale ultimo profilo è, tuttavia, inammissibile.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è infatti limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenza n. 109 del 2021), con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente (sentenza n. 119 del 2021), fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti che, tuttavia, egli non abbia ritenuto di accogliere (tra le più recenti, sentenza n. 49 del 2021). Non possono perciò essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nelle medesime ordinanze, ulteriori questioni o profili di legittimità costituzionale dedotti dalle parti, tanto se eccepiti ma non condivisi dal giudice *a quo*, quanto se diretti ad ampliare o modificare successivamente (come nella specie) il contenuto del provvedimento di rimessione (sentenze n. 35 del 2021, n. 186 e n. 165 del 2020).

Il giudice *a quo* - del resto - non pone affatto in discussione il carattere indennitario del compenso spettante ai magistrati onorari, né si interroga sulla natura del rapporto che lega questi ultimi all'amministrazione della giustizia (sicché questa Corte non è, nel presente giudizio, chiamata a prendere posizione su tali profili).



Egli, semplicemente, nell'operare un confronto "interno" alla magistratura onoraria, nega la possibilità di rinvenire una ragione idonea a giustificare una differenza di trattamento economico tra categorie di magistrati che reputa svolgere attività equivalenti ai fini del riconoscimento di un compenso.

5.- Ancora in via preliminare, vanno rigettate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, per irrilevanza delle questioni.

Vero che il d.lgs. n. 116 del 2017 ha sostanzialmente livellato le differenze di compenso riconosciuto alle tre categorie di magistrati onorari operanti in primo grado (giudici di pace, GOT e VPO), essendone stato unificato non solo lo status giuridico, ma anche il regime economico.

Tuttavia, la circostanza, peraltro nota al rimettente, non incide sulla rilevanza delle questioni sollevate, perché tale aspetto della riforma, come si è anticipato, è destinato a trovare applicazione solo a partire dal 16 agosto 2021, laddove le pretese avanzate nel giudizio principale concernono crediti asseritamente maturati prima di tale data.

Neppure può essere accolta l'ulteriore eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la parte attrice non potrebbe ricavare nessuna utilità concreta dall'accoglimento delle questioni sollevate.

In disparte la diversa valutazione operata dal rimettente, con motivazione non implausibile, secondo cui, in forza dell'istruttoria espletata, sussisterebbe comunque «un margine di incremento possibile alla indennità riconosciuta», la giurisprudenza costituzionale ritiene che il presupposto della rilevanza non si identifichi nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le ultime, sentenze n. 59 del 2021 e n. 254 del 2020): per l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, infatti, è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* (circostanza, quest'ultima, incontestata nel caso di specie), senza che rilevino gli effetti di una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa (sentenze n. 253, n. 174 e n. 170 del 2019).

6.- Sempre in via preliminare, va evidenziato che il rimettente ha esaminato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata nel senso prospettato dall'attrice nel giudizio *a quo*, scartandola, tuttavia, alla luce del tenore testuale delle disposizioni censurate. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, è sufficiente che il giudice rimettente abbia esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e l'abbia consapevolmente esclusa, perché la questione debba essere scrutinata nel merito (sentenze n. 89, n. 61 e n. 32 del 2021), poiché a quest'ultimo profilo, e non già all'ammissibilità, attiene l'apprezzamento sulla correttezza della scelta ermeneutica (sentenze n. 64, n. 59 e n. 17 del 2021).

La valutazione operata dal rimettente, peraltro, è da condividere: vero che il comma 1-*bis* dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 riconosce anche ai GOT un'ulteriore indennità di euro 98 ove il «complessivo impegno lavorativo» superi le cinque ore, ma la medesima disposizione specifica che tale impegno deve essere relativo alle «attività di cui al comma 1», che esplicitamente (e chiaramente) si riferisce alle sole attività di udienza. Invece, per i VPO il successivo comma 2 differenzia nettamente l'attività di «partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega» (lettera *a*) da «ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera *a*), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge» (lettera *b*) e il comma 2-*bis* riconosce il diritto al compenso per entrambe.

7.- Tra le censure sollevate dal rimettente, deve essere dichiarata inammissibile, per palese inconferenza del parametro, quella prospettata in riferimento all'art. 107, terzo comma, Cost.

Sin dalla sentenza n. 123 del 1970, questa Corte ha chiarito che «il terzo comma dell'art. 107 non ha altro significato se non quello, chiaramente risultante dalla dizione letterale della disposizione [...] e sistematicamente argomentabile altresì dalla collocazione di essa nel contesto di un articolo rivolto in tutte le sue parti a disciplinare lo status dei magistrati dell'ordine giudiziario, che consiste nell'escludere - con particolare riguardo ai magistrati giudicanti - rapporti di subordinazione gerarchica nell'esercizio della funzione giurisdizionale».

L'assunto è stato confermato e precisato dalle pronunce successive, in cui si legge che «l'Assemblea Costituente ebbe anzitutto di mira lo stato giuridico dei magistrati, nell'ambito del quale essa intendeva precludere le diversità di gradi [...]: con il dichiarato scopo [...] d'imporre la soppressione dei "gradi gerarchici" della magistratura», sicché «da quel precetto va ricavato pur sempre il divieto di qualsiasi tipo di arbitraria categorizzazione dei magistrati stessi, non sorretta da alcuna ragione di ordine funzionale» (sentenza n. 86 del 1982; successivamente, in termini simili, ordinanze n. 523 del 1995 e n. 275 del 1994).

Il tema del trattamento economico dei magistrati, dunque, non interseca affatto l'ambito di applicazione della disposizione costituzionale in parola (sentenza n. 133 del 1985), volta a vietare che tra i magistrati si stabiliscano rapporti di supremazia gerarchica (sentenze n. 310 del 1992 e n. 18 del 1989).

8.- Passando al merito delle residue questioni sollevate, esse si rivelano non fondate.



9.- Quanto alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., secondo un costante orientamento di questa Corte, la violazione del principio di uguaglianza sussiste solo qualora situazioni identiche, o comunque omogenee, siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso. Essa invece non si verifica quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 165 e n. 127 del 2020).

Ciò premesso, risulta errato il presupposto ermeneutico - appunto quello della omogeneità delle situazioni messe a raffronto - dal quale muove il rimettente.

Come si desume dall'evoluzione normativa che ha interessato la materia, infatti, la differente disciplina del compenso dettata per le due figure di magistrato onorario è giustificata proprio dalla diversità delle funzioni a ciascuna di esse, nel tempo, attribuite.

L'art. 43-*bis* ordin. giud. - introdotto contestualmente all'istituzione della figura dei GOT e poi abrogato dalla riforma della magistratura onoraria di cui al d.lgs. n. 116 del 2017 - prevedeva che i GOT non potessero tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari, sicché, come evidenziato dalla sentenza n. 41 del 2021, attribuiva ai GOT un ruolo di mera supplenza.

A partire dai primi anni di questo secolo, tuttavia, per fronteggiare un arretrato di dimensioni crescenti, l'impiego della magistratura onoraria giudicante, attraverso modelli di "affiancamento" dei GOT alla magistratura togata, è stato esteso (in forza di determinazioni del Consiglio superiore della magistratura) fino a consentire anche l'assegnazione a questi ultimi di ruoli "autonomi". Come risulta dalla risoluzione del CSM del 25 gennaio 2012 (Risoluzione sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari in tribunale), tuttavia, le stesse determinazioni consiliari hanno sempre raccomandato di non assegnar loro «lavoro giudiziario» (secondo la dizione della norma di ordinamento giudiziario) che prescindesse dalla celebrazione delle udienze.

Analoga era la condizione originaria dei VPO, il cui impiego, allo stesso modo, appariva in sostanza calibrato sulla sola partecipazione alle udienze.

L'art. 72 ordin. giud. (anch'esso successivamente abrogato dal d.lgs. n. 116 del 2017) disponeva, infatti, che il procuratore della Repubblica potesse delegare nominativamente l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, relativamente a procedimenti dei quali la legge attribuiva la cognizione al tribunale in composizione monocratica, per una serie di attività, legate alla partecipazione all'udienza dibattimentale (lettera *a*) o di convalida dell'arresto nel giudizio direttissimo (lettera *b*), nonché in vari tipi di altri procedimenti camerale (lettera *d*) e nei procedimenti civili (lettera *e*).

Come per i GOT, si trattava, dunque, di funzioni essenzialmente legate alla partecipazione a un'udienza, dibattimentale o camerale, con l'unica (marginale) eccezione costituita dalla possibilità di delegare i VPO anche per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna (lettera *c*).

Per questo motivo, l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, vigente al momento della riforma del giudice unico di primo grado operata con il d.lgs. n. 51 del 1998, disponeva che sia ai GOT che ai VPO spettasse una indennità «per ogni udienza», con il limite di due indennità al giorno.

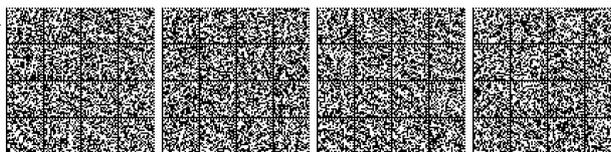
Successivamente, però, il catalogo delle attività delegabili ai VPO, in forza della clausola generale contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 71 ordin. giud., si è arricchito, per effetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468).

L'art. 50 di tale ultimo decreto ha infatti previsto che le funzioni di pubblico ministero possono essere delegate ai VPO, oltre che nelle attività di udienza (come già davanti al tribunale in composizione monocratica), anche per altre specifiche incombenze indicate dagli artt. 15 e 25.

Si tratta di ulteriori attività che - come già era accaduto per la sola presentazione della richiesta di decreto penale di condanna innanzi al giudice per le indagini preliminari del tribunale - vengono espletate a prescindere dalla partecipazione a un'udienza, camerale o dibattimentale che sia: consistendo, ad esempio, nella formulazione dell'imputazione o nella redazione della richiesta di archiviazione, in attività d'indagine, eccetera.

Veniva, dunque, ampliato il ventaglio delle funzioni delegabili al VPO, differenziandosi così, in modo netto, la sua posizione rispetto a quella del GOT: mentre quest'ultimo avrebbe continuato ad esercitare funzioni esclusivamente legate alla celebrazione di un'udienza, al VPO veniva riconosciuta la possibilità di espletare attività anche indipendentemente dalla partecipazione ad essa.

Non essendo stato contestualmente modificato l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, tuttavia, queste ultime attività non potevano essere remunerate, appunto perché diverse dalla partecipazione all'udienza, unico criterio normativo all'epoca contemplato per la corresponsione del compenso.



La situazione appariva fonte di difficoltà, testimoniate anche da varie circolari del Ministero della giustizia che, in via interpretativa, riconoscevano la spettanza dell'indennità ai VPO anche per lo svolgimento di attività delegate diverse da quella consistente nel sostenere la pubblica accusa in udienza.

Risultata però evidente la carenza di base legale a sostegno di simili letture, l'art. 3-bis del d.l. n. 151 del 2008 operava la modifica dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 nel senso oggi contestato dal rimettente: la norma censurata giungeva così a fornire copertura legislativa ad una prassi amministrativa, fondata, come si è detto, proprio sui compiti diversi - e più ampi rispetto alle attività di udienza - attribuiti ai soli VPO.

A differenza di quanto ritenuto dal giudice rimettente, inoltre, sia per i GOT che per i VPO l'art. 4 più volte citato continua a considerare non rilevanti, ai fini della corresponsione dell'indennità giornaliera, tutte le attività accessorie alla celebrazione dell'udienza (per il GOT) e alla partecipazione ad essa (per il VPO), se svolte al di fuori della durata dell'udienza stessa. Per entrambe le categorie di magistrato onorario, in altre parole, non dà diritto al compenso l'impegno speso in attività preliminari - in particolare, nello studio degli atti - o successive all'udienza, anche se a questa strettamente legate, quali la redazione delle sentenze o delle ordinanze riservate in udienza (per il GOT), o la selezione dei documenti da depositare alla successiva udienza e la comunicazione alla segreteria degli adempimenti successivi posti dal giudice a carico dell'ufficio di procura (per il VPO).

In definitiva, nessuna di queste attività accessorie all'udienza è mai stata compensata, né se svolta dal GOT, né se svolta dal VPO.

Dalla disamina del contesto normativo di riferimento, e in particolare dalla sua evoluzione, discende dunque pienamente la non fondatezza della questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza.

Il giudice *a quo*, muovendo da un'erronea premessa interpretativa circa la disciplina riferita al compenso dei VPO, assunta a *tertium comparationis*, ha messo a confronto situazioni non comparabili, in quanto non omogenee (ordinanza n. 46 del 2020): come si è mostrato, la differenza di trattamento tra GOT e VPO, sotto il profilo dei criteri di determinazione dell'indennità, trova giustificazione nel più ampio ventaglio di funzioni attribuite al secondo, al quale possono essere delegate anche attività indipendenti dalla partecipazione a un'udienza.

Resta da osservare che tale giudizio di non fondatezza della questione, esclusivamente riferito al confronto "interno" alla disciplina dei compensi dei magistrati onorari (GOT e VPO), prescinde da ogni valutazione di merito su una disciplina che esclude - per entrambe le figure di magistrati onorari qui considerate - la remunerazione di attività significative svolte al di fuori dell'udienza.

10.- Infine, e di conseguenza, non fondata risulta anche la questione sollevata con riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. (per mero lapsus calami riferita dal giudice *a quo* al primo comma).

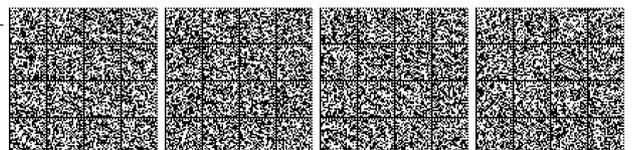
Il rimettente ritiene la disposizione censurata causa di «sistematico trasferimento dei magistrati onorari in servizio dai posti giudicanti a quell[i] requisiti», ciò che determinerebbe la lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Tuttavia, una volta dimostrata la non fondatezza della questione incentrata sulla pretesa lesione del principio di eguale trattamento tra GOT e VPO, e dunque caduto il presupposto argomentativo fatto proprio dal giudice *a quo*, anche tale censura viene logicamente meno, senza che sia necessario ragionare sulla conferenza, nel caso di specie, del parametro costituzionale evocato, per costante giurisprudenza di questa Corte «riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari» (sentenze n. 80 del 2020 e n. 90 del 2019), sotto l'aspetto amministrativo (sentenza n. 14 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), convertito, con modificazioni, in legge 28 novembre 2008, n. 186, nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-bis all'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre



1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni), sollevata, in riferimento all'art. 107, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito, nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-bis all'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., dal Tribunale di Genova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210172

N. 173

Sentenza 7 - 23 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari (nella specie: affidamento in prova al servizio sociale) - Cause ostative - Divieto di concessione, per la durata di tre anni, al condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, commi 1, 2, 3, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

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 dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto nel procedimento di sorveglianza a carico di G. M., con ordinanza del 5 novembre 2020, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 5 novembre 2020, iscritta al n. 197 del r.o. del 2020, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «prevedono che non possa essere concesso, per la durata di tre anni, l'affidamento in prova al servizio sociale previsto dall'art. 47 ord. penit., al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, co. 11, dell'art. 47 ter co. 6 o dell'art. 51 co. 1, della medesima legge».

1.1.- Il giudice rimettente è chiamato a pronunciarsi sull'istanza di affidamento in prova al servizio sociale in via provvisoria presentata nell'ottobre 2020, ai sensi dell'art. 47, comma 4, ordin. penit., da un detenuto cui nell'agosto 2019 era stata revocata la medesima misura alternativa.

Più in particolare, l'istante aveva ottenuto nel 2017 di poter scontare in regime di affidamento in prova al servizio sociale una prima pena di tre anni di reclusione, determinata in forza di provvedimento di cumulo, per vari delitti contro il patrimonio e resistenza a pubblico ufficiale commessi tra il 2010 e il 2011. La misura - rileva il rimettente - aveva avuto regolare svolgimento per oltre due anni e mezzo, anche grazie all'attività lavorativa svolta dal condannato e il supporto del nucleo familiare, costituito dalla compagna e dalla figlia, nata a dicembre 2018. Tuttavia, a diciannove giorni dal fine pena, il condannato si era allontanato dal territorio nazionale. La misura alternativa era stata conseguentemente revocata, e nell'ottobre 2019 era stata ripristinata la detenzione per l'esecuzione del frammento della pena non espiato e della pena determinata da un nuovo provvedimento di cumulo per altri delitti contro il patrimonio commessi tra il 2012 e il 2013, con fine pena fissata al marzo 2022, tenuto conto della liberazione anticipata maturata.

Nell'ottobre 2020 il condannato aveva dunque presentato l'istanza all'esame del rimettente, allegando la necessità di attendere ai propri compiti familiari e la disponibilità del proprio precedente datore di lavoro a riassumerlo, e sostenendo che l'allontanamento dal territorio nazionale che aveva determinato la revoca della misura di cui aveva in precedenza beneficiato era dovuto alla convinzione, causata da un calcolo erroneo, di avere ormai terminato l'esecuzione della pena.

Il rimettente rileva che l'istanza dovrebbe essere ritenuta inammissibile ai sensi del combinato disposto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 58-*quater* ordin. penit., non essendo ancora trascorsi tre anni dal precedente provvedimento di revoca. Secondo la costante giurisprudenza di legittimità di cui si dà atto nell'ordinanza di rimessione e che il giudice *a quo* afferma di condividere, infatti, tale termine non sarebbe circoscritto alla vicenda esecutiva nel cui ambito è intervenuta la revoca, ma spiegherebbe i propri effetti anche sull'esecuzione degli ulteriori provvedimenti definitivi emessi nei confronti dell'interessato.

Tuttavia, il rimettente - pur dando atto che, con ordinanza n. 87 del 2004, questa Corte aveva ritenuto manifestamente infondate censure sollevate sulle stesse disposizioni e in riferimento ai medesimi parametri - dubita della compatibilità della preclusione in esame con gli artt. 3 e 27 Cost.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, il vizio di fondo della disciplina in esame concernerebbe la «fissità degli effetti» della revoca, che comporta una preclusione triennale alla concessione di ogni beneficio o misura alternativa, «a prescindere da ogni considerazione sulla situazione concreta della persona, sui suoi progressi trattamentali seguiti a quel momento negativo, sulle sue prospettive di reinserimento e sulla durata della pena ancora espianda, dalla quale potrebbe scomparire completamente (ove il residuo fosse inferiore ai tre anni) la prospettiva di un trattamento rieducativo improntato alla costruzione di un percorso esterno al carcere».



Il rimettente rammenta varie pronunce di questa Corte che hanno progressivamente circoscritto l'ambito di applicazione dell'art. 58-*quater* ordin. penit., a partire dalla sentenza n. 436 del 1999, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del suo comma 2 nella parte in cui si riferisce ai condannati minorenni, in ragione della necessità di garantire agli stessi una «valutazione individualizzata e caso per caso», idonea comunque «a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile».

La sentenza n. 189 del 2010 - prosegue il giudice *a quo* - ha poi dichiarato inammissibili le censure sollevate sul divieto triennale di concessione di benefici e misure alternative al condannato riconosciuto colpevole di una condotta punibile ai sensi dell'art. 385 del codice penale, sulla base però di una lettura costituzionalmente orientata della disciplina all'esame, tale da consentire al giudice di «valutare, caso per caso, con motivazione approfondita e rigorosa, la personalità e le condotte concrete del condannato», si da evitare la vanificazione della funzione rieducativa della pena e la compromissione degli interessi dei familiari con lui eventualmente conviventi.

Il rimettente osserva, tuttavia, che tale interpretazione costituzionalmente orientata non è stata adottata dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alla parallela ipotesi, anch'essa disciplinata dal plesso normativo censurato, della revoca della misura alternativa disposta per ragioni diverse dalla commissione di una condotta punibile ai sensi dell'art. 385 cod. pen., la quale pure dà luogo a una preclusione triennale rispetto a ogni altro beneficio e misura alternativa, con la sola eccezione della liberazione anticipata.

Il rimettente menziona quindi la sentenza n. 187 del 2019, con cui questa Corte ha ritenuto fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento all'art. 31 Cost., sul medesimo combinato disposto in questa sede censurato, nella parte in cui prevede che non possano essere concesse, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinquies* ordin. penit. e la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), ordin. penit., al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa.

Alla luce di tale evoluzione della giurisprudenza costituzionale, da leggersi anche attraverso i principi enunciati in tema di funzione rieducativa della pena dalle altre sentenze costituzionali n. 149 del 2018 e n. 253 del 2019, dovrebbe ad avviso del giudice *a quo* apprezzarsi la irragionevolezza, e assieme la idoneità a determinare una «irrimediabile compromissione della finalità rieducativa della pena», della disciplina censurata.

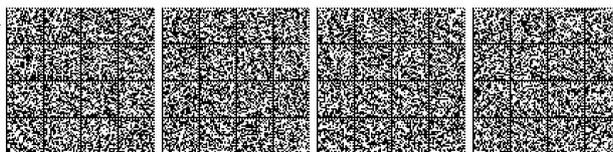
La fissità dell'effetto preclusivo triennale conseguente alla revoca della misura alternativa non consentirebbe di «graduare ragionevolmente le conseguenze» del comportamento posto a base della revoca, in relazione alla sua concreta gravità ai fini della prognosi relativa alla futura condotta del condannato; e impedirebbe di tenere conto dell'osservazione intramuraria medio tempore effettuata. La lunga durata di tale preclusione, in cui il condannato è presunto socialmente pericoloso, potrebbe d'altra parte inibire una concessione di benefici penitenziari per l'intera durata della pena residua, con conseguente «fortissima compressione della funzione rieducativa della pena, confinata alla sola possibile concessione di liberazione anticipata»; il che frustrerebbe il percorso rieducativo del condannato, privandolo di ogni concreta utilità. Inoltre, la preclusione triennale riguarderebbe «benefici tanto diversi quanto il permesso premio, il lavoro all'esterno e le misure alternative, compromettendo [...] la possibilità di una necessaria progressione trattamentale in grado di accompagnare più adeguatamente un percorso verso l'esterno»; ciò che si appaleserebbe in contrasto con entrambi i parametri costituzionali invocati, vieppiù quando - come nel caso di specie - siano presenti figli in tenera età, che abbiano un interesse, costituzionalmente fondato sull'art. 31 Cost., a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori.

Non sarebbe senza significato, d'altra parte, che il legislatore abbia previsto, con la legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), una delega - ancorché poi non compiutamente attuata - all'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impedissero o ritardassero l'individuazione del trattamento rieducativo, «con il dichiarato obiettivo di un complessivo riordino della legge penitenziaria volto a riguadagnarle una più piena coerenza con la finalità rieducativa della pena».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'interveniente contesta anzitutto la pertinenza della giurisprudenza costituzionale invocata dal giudice *a quo*, osservando in particolare come la sentenza n. 187 del 2019 fosse specificamente calibrata su una particolare categoria di condannati, rappresentata dai genitori di bambini in tenera età; e rileva quindi come il rimettente abbia ommesso «di considerare che la preclusione triennale consegue ad una revoca delle misure alternative che non è automatica, bensì basata su di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, risulti incompatibile con la prosecuzione dell'affidamento in prova (art. 47, comma 11, della legge n. 354 del 1975) o della detenzione domiciliare (art. 47-*ter*, comma 6, della legge n. 354 del 1975), ovvero delle situazioni in cui il soggetto non si palesi idoneo al trattamento in semilibertà (art. 51, comma 1, della legge n. 354 del 1975)».

3.- Il condannato istante non si è costituito in giudizio.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «prevedono che non possa essere concesso, per la durata di tre anni, l'affidamento in prova al servizio sociale previsto dall'art. 47 ord. penit., al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, co. 11, dell'art. 47 ter co. 6 o dell'art. 51 co. 1, della medesima legge».

2.- L'art. 58-*quater* ordin. penit. dispone, al comma 1, che «[l']assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio, l'affidamento in prova al servizio sociale, nei casi previsti dall'art. 47, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possono essere concessi al condannato che sia stato riconosciuto colpevole di una condotta punibile a norma dell'art. 385 del codice penale».

Il comma 2 del medesimo articolo estende tale disciplina al «condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa ai sensi dell'art. 47, comma 11 [quanto all'affidamento in prova], dell'art. 47-*ter*, comma 6 [quanto alla detenzione domiciliare], o dell'art. 51, primo comma [quanto alla semilibertà]».

Il successivo comma 3 stabilisce che «[i]l divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento in cui è ripresa l'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2».

Dal combinato disposto dei commi 1, 2 e 3 si evince dunque - come correttamente evidenziato dal giudice *a quo* - che il condannato cui siano stati revocati l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare o la semilibertà ai sensi delle disposizioni richiamate nel comma 2 non può ottenere alcuno dei benefici o delle misure alternative indicati nel comma 1 (assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio, affidamento in prova al servizio sociale nei casi di cui all'art. 47 ordin. penit., detenzione domiciliare e semilibertà) prima che siano trascorsi tre anni dalla revoca della misura alternativa precedentemente ottenuta.

Tale preclusione - che impedisce al giudice di valutare la meritevolezza del condannato rispetto al beneficio, o alla nuova misura alternativa cui aspiri - è ritenuta dal rimettente in contrasto tanto con il principio di ragionevolezza, quanto con la funzione rieducativa della pena.

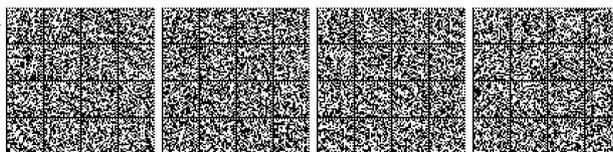
3.- In sostanza, il giudice *a quo* invita questa Corte a riconsiderare le ragioni in base alle quali, con l'ordinanza n. 87 del 2004, erano state ritenute manifestamente infondate censure aventi ad oggetto la stessa preclusione, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali. Una tale riconsiderazione si renderebbe necessaria, ad avviso del rimettente, anche in relazione all'evoluzione medio tempore intervenuta nella giurisprudenza costituzionale, che avrebbe ormai posto in luce l'insostenibilità della preclusione triennale stabilita dalla disciplina censurata.

Questa Corte, tuttavia, non è persuasa dagli argomenti del rimettente e ritiene non fondate le questioni.

3.1.- La menzionata ordinanza n. 87 del 2004 aveva rilevato che «la preclusione triennale in esame consegue ad una revoca delle misure alternative che non è "automatica", bensì basata su di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, risulti incompatibile con la prosecuzione» della misura alternativa originariamente concessa; e per tale essenziale ragione aveva escluso che la preclusione medesima contrastasse con gli artt. 3 e 27 Cost.

3.2.- L'odierno rimettente osserva in proposito che, ferma restando la natura non automatica del provvedimento di revoca, la preclusione triennale rispetto ad una nuova concessione di misure alternative, o anche solo dei benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere, risulterebbe eccessivamente rigida, non consentendo al giudice di sorveglianza di graduare ragionevolmente le conseguenze della revoca in relazione alla concreta gravità dei fatti che l'hanno determinata, nonché ai progressi nel percorso rieducativo nel frattempo intervenuti. La lunga durata della preclusione potrebbe, d'altra parte, inibire la concessione di benefici o misure alternative per l'intera durata della pena residua ovvero, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, della diversa pena determinata da un nuovo ordine di esecuzione. In ogni caso, la preclusione riguarderebbe indiscriminatamente qualsiasi beneficio, compresi per l'appunto i permessi premio e il lavoro all'esterno del carcere; ciò che finirebbe per togliere al condannato qualsiasi incentivo (diverso dalla prospettiva della liberazione anticipata) a progredire nel percorso rieducativo per l'intero arco del triennio, pregiudicando al tempo stesso gli interessi dei terzi, e in particolare dei minori, che abbiano rapporti con il condannato.

3.3.- Anche all'esito di una complessiva rimediazione delle conclusioni cui era pervenuta con l'ordinanza n. 87 del 2004 alla luce della propria successiva giurisprudenza, tuttavia, questa Corte ritiene che la preclusione censurata, pur indubbiamente severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria, costituisca espressione della discrezionalità legislativa, «non in contrasto con il principio costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena



(art. 27, primo e terzo comma, Cost.), e non irragionevole al punto da integrare una lesione ex art. 3 Cost.» (in questi stessi termini, si veda la sentenza n. 50 del 2020, relativa ad altra preclusione prevista dall'ordinamento penitenziario).

3.3.1.- Anzitutto, la preclusione triennale ora all'esame non stabilisce un automatismo ostativo fondato sul titolo di reato, come invece altre preclusioni giudicate costituzionalmente illegittime per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., tra le quali segnatamente quelle oggetto delle sentenze n. 149 del 2018 e n. 253 del 2019.

3.3.2.- Né essa dipende da un giudizio di maggiore pericolosità espresso dal giudice della cognizione attraverso il riconoscimento dell'aggravante della recidiva, come invece accadeva rispetto al divieto di concessione della detenzione domiciliare al condannato ultrasettantenne recidivo stabilito dall'art. 47-ter, comma 01, ordin. penit.: divieto ritenuto da questa Corte costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 56 del 2021, tra l'altro perché la valutazione compiuta dal giudice della cognizione sulla sussistenza della recidiva non ha alcuna relazione con la distinta valutazione, di competenza del giudice di sorveglianza, avente ad oggetto la concreta meritevolezza del condannato a essere ammesso ai benefici o alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario.

3.3.3.- Il divieto triennale, previsto dalle disposizioni censurate, di concessione di benefici e misure alternative conseguente alla revoca di altra misura alternativa precedentemente concessa - evidentemente pensato dal legislatore in chiave di deterrenza contro eventuali violazioni delle prescrizioni inerenti alla misura - si fonda, piuttosto, sul puntuale riscontro da parte dello stesso tribunale di sorveglianza di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il godimento della misura medesima.

Occorre rammentare, a questo proposito, che - per effetto della nuova formulazione dell'art. 51-ter, comma 1, ordin. penit. introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, recante «Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103» - il tribunale di sorveglianza ha oggi la possibilità di reagire alla commissione di comportamenti suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa attraverso una pluralità di risposte: la prosecuzione della misura nonostante la condotta inosservante da parte del condannato; la sua sostituzione con altra misura; e infine la sua revoca, riservata evidentemente ai casi più gravi, che dimostrino la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato. Nell'esercitare tale discrezionalità, il tribunale non potrà non tenere conto anche delle conseguenze particolarmente gravose associate alla revoca, e in particolare della preclusione - nell'arco di un intero triennio - relativa alla concessione di ogni altra misura alternativa o beneficio penitenziario, diversi dalla liberazione anticipata.

La preclusione qui all'esame discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario.

3.4.- Né le ulteriori pronunce di questa Corte richiamate dal giudice rimettente dimostrano il carattere irragionevole e contrario alla funzione rieducativa della pena della preclusione triennale all'esame.

3.4.1.- La sentenza n. 436 del 1999 ha bensì dichiarato l'illegittimità costituzionale della preclusione di cui al comma 2 dell'art. 58-*quater* ordin. penit., ma nella sola parte in cui si riferisce ai condannati minorenni, rispetto ai quali la necessità di una valutazione individualizzata e caso per caso in relazione a ciascuna tappa del percorso rieducativo si pone con speciale pregnanza, risultando incompatibile anche con la fissità del termine triennale nel quale è vietata la concessione di qualsiasi altro beneficio o misura alternativa. Tali considerazioni appaiono ritagliate sullo specifico contesto dell'esecuzione minorile, disegnata per rispondere alle esigenze di personalità ancora in formazione, e non si prestano a essere traslate tout court al diverso contesto dell'esecuzione della pena nei confronti di un condannato adulto, il quale abbia deliberatamente violato le prescrizioni inerenti a una misura alternativa già concessagli, nella consapevolezza delle gravose conseguenze che l'ordinamento riconnette a tale violazione.

3.4.2.- Quanto alla sentenza n. 189 del 2010, essa si è limitata a giudicare inammissibili le questioni allora prospettate, in considerazione dell'omesso tentativo di superare i dubbi di illegittimità costituzionale sollevati dal rimettente attraverso un'interpretazione - invero di problematica compatibilità con il dato testuale delle disposizioni censurate, ma già diffusa presso la giurisprudenza di legittimità - in materia di preclusioni derivanti dalla commissione di fatti punibili ai sensi dell'art. 385 cod. pen., la quale mirava ad attenuare in via ermeneutica la rigidità della preclusione triennale stabilita dal combinato disposto ora censurato. L'odierno rimettente esclude invece, con argomentazione del tutto plausibile, che una tale interpretazione sia praticabile in relazione alla, parallela ma distinta, preclusione oggetto delle proprie censure.



3.4.3.- Infine, la recente sentenza n. 187 del 2019 ha sì ritenuto costituzionalmente illegittima la preclusione in parola, ma in riferimento al solo art. 31 Cost. e con riguardo alla sola detenzione domiciliare (ordinaria o speciale) funzionale alla cura di figli minori di dieci anni, che non possano essere affidati alle cure dell'altro genitore. L'interesse primario che questa Corte ha inteso in quell'occasione tutelare è stato, dunque, non tanto quello alla rieducazione del condannato, quanto quello del bambino a essere accudito da almeno uno dei genitori: interesse, quest'ultimo, non automaticamente prevalente su ogni altro, ma che certo impone bilanciamenti caso per caso, refrattari a qualsiasi preclusione e automatismo (sul punto si veda anche, *mutatis mutandis*, la sentenza n. 102 del 2020, ai punti 5.3. e seguenti del Considerato in diritto), anche solo con riguardo alla durata del divieto di concessione di nuove misure o benefici.

Un simile bilanciamento non è, per contro, in discussione nelle questioni qui all'esame, nelle quali non si pone il problema della tutela dell'interesse del bambino a essere accudito da almeno un genitore, e in cui la presenza di affetti familiari per il detenuto - come pure accade nel caso oggetto del giudizio *a quo*, caratterizzato dalla presenza di una figlia in tenerissima età - costituisce un'eventualità frequente e certo foriera di ulteriori sofferenze a carico sia del condannato che dei suoi cari, ma della quale la disciplina delle misure alternative e dei benefici penitenziari già si fa ordinariamente carico, nel disegnare il percorso rieducativo che il condannato deve compiere per reinserirsi gradualmente nel tessuto sociale: un percorso che passa anche per la responsabilizzazione del condannato in ordine alla necessità di rispettare le prescrizioni inerenti alle misure alternative già concesse.

3.5.- Da tutto ciò consegue la non fondatezza delle questioni prospettate, nel medesimo solco delle valutazioni già sinteticamente espresse con l'ordinanza n. 87 del 2004.

Resta, peraltro, affidata alla discrezionalità del legislatore la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata possa essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena. In effetti, tenuto conto degli stringenti limiti di pena inflitta o residua che condizionano oggi l'accesso alle singole misure (quattro anni, nelle ipotesi ordinarie di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale), oltre che dei tempi tecnici necessari per l'esame delle istanze del condannato da parte del giudice di sorveglianza, la preclusione triennale successiva alla revoca, pur potenzialmente temperata dagli effetti della liberazione anticipata, finisce per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

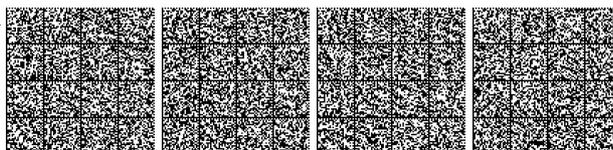
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 174

Sentenza 7 - 26 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Controllo dell'acquisizione e della detenzione delle armi - Modifiche, per mezzo di decreto legislativo, al TULPS - Obbligo per l'armaiolo di tenere un registro delle operazioni giornaliere, nel quale devono essere indicate le generalità delle persone con cui le operazioni stesse sono compiute - Modifica del trattamento sanzionatorio - Denunciata violazione dei criteri direttivi della legge delega - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, art. 3, comma 1, lettera *d*), nella parte in cui modifica l'art. 35, comma 8, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.
- Costituzione, art. 76.

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 dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), nella parte in cui - nel riformulare l'art. 35 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) - prevede al comma 8 la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 4.000 euro a 20.000 euro per la contravvenzione che punisce la violazione degli obblighi posti a carico dell'armaiolo dallo stesso art. 35, promosso dal Tribunale ordinario di Savona, sezione penale, con ordinanza del 15 settembre 2020, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 settembre 2020 (r.o. n. 16 del 2021), il Tribunale ordinario di Savona, sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi).



La norma è censurata nella parte in cui - nel riformulare l'art. 35 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) - prevede al comma 8 la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 4.000 euro a 20.000 euro per la contravvenzione che punisce la violazione degli obblighi posti a carico dell'armaiolo dai commi da 1 a 5 dello stesso art. 35 TULPS, in precedenza sanzionata con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno e dell'ammenda non inferiore a lire cinquantamila.

2.- Il giudizio principale è volto ad accertare la responsabilità penale di S. G., imputato del reato previsto dall'art. 35, commi 1 e 8, TULPS per avere, in qualità di legale rappresentante dell'omonima armeria, titolare di licenza per la vendita e il deposito per fini di commercio di armi comuni da sparo, raccolto trentacinque armi lunghe senza annotarle nel registro delle operazioni giornaliere.

Nel corso del dibattimento, il difensore dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 204 del 2010, che modifica l'art. 35 TULPS, in quanto emanato in violazione dei limiti stabiliti dalla delega approvata con legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008).

2.1.- In ordine alla rilevanza della questione, il rimettente deduce che dagli esiti dell'istruttoria è emerso che l'imputato ricade nella definizione normativa di «armaiolo» prevista dall'art. 1-*bis*, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527 (Attuazione della direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi) e che lo stesso ha effettivamente omesso di annotare nel registro richiamato dall'art. 35, comma 1, TULPS, la detenzione di trentacinque armi da sparo, senza che possano al riguardo ravvisarsi ragioni per pronunciare una sentenza di proscioglimento.

Risalendo la condotta contestata al 18 aprile 2017, la sussunzione del fatto nella fattispecie contravvenzionale in esame comporterebbe l'applicazione della sanzione di cui al comma 8 dell'art. 35 TULPS, nella versione introdotta dalla norma censurata, entrata in vigore il 1° luglio 2011 ex art. 8, comma 1 del d.lgs. n. 204 del 2010.

Nella prospettazione del rimettente la rilevanza della questione discende, quindi, dal fatto che l'invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale comporterebbe l'immediata reviviscenza dell'art. 35 TULPS, nella sua formulazione precedente, con conseguente applicazione di un trattamento sanzionatorio più mite.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente deduce che l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 204 del 2010 - nella parte in cui interviene sull'art. 35 TULPS, aggravando il trattamento sanzionatorio della contravvenzione in esame (con l'introduzione, al contempo, di modifiche solo marginali al precetto) - appare in contrasto con l'art. 76 Cost., avendo il legislatore delegato superato i limiti di oggetto o, comunque, violato i principi e criteri direttivi, generali e speciali, dettati in materia di sanzioni rispettivamente dagli artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 36, comma 1, lettera *n*), della legge n. 88 del 2009.

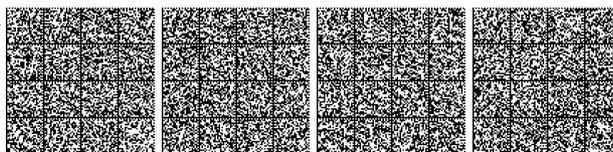
Al riguardo, il giudice *a quo* evidenzia che, in base all'indicato art. 36, comma 1, lettera *n*), il potere delegato attiene all'«introduzione di sanzioni penali, nei limiti di pena di cui alla legge 2 ottobre 1967, n. 895, ed alla legge 18 aprile 1975, n. 110» e che la previsione della sola introduzione di nuove sanzioni penali costituirebbe un preciso limite al potere conferito al legislatore delegato, che non avrebbe la possibilità di incidere sulle sanzioni già esistenti, né aggravando né mitigando il relativo trattamento.

Una tale lettura sarebbe confermata dal citato art. 2, comma 1, lettera *c*), che, nel dettare i criteri generali cui deve attenersi il legislatore delegato nell'introdurre nuove fattispecie penali o illeciti amministrativi, limita la delega «al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti».

Tale interpretazione della legge delega sarebbe ulteriormente avvalorata da un ulteriore criterio generale contenuto nella disposizione da ultimo richiamata, laddove prevede che «[e]ntro i limiti di pena indicati nella presente lettera [ammenda fino a 150.000 euro e arresto fino a tre anni] sono previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi».

In sostanza, ad avviso del rimettente, la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 88 del 2009 si aprirebbe con una clausola di sussidiarietà in forza della quale è escluso il potere del legislatore delegato nei casi in cui la materia è già regolata da una norma penale ed aggiungerebbe il vincolo di prevedere, per le nuove fattispecie penali, sanzioni identiche a quelle esistenti per violazioni omogenee e di pari offensività.

Il giudice *a quo* osserva infine che, anche qualora si volesse, per assurdo, ritenere conferito al legislatore delegato il potere di incidere su sanzioni penali esistenti, il vincolo di cui all'art. 2, comma 1, lettera *c*), da ultimo indicato, avrebbe comunque imposto nel caso di specie di confermare il trattamento sanzionatorio originario, attesa la continuità e sostanziale sovrapposibilità tra le fattispecie penali previste dall'art. 35 TULPS nell'attuale versione e in quella previgente. In proposito, il rimettente sostiene infatti che il d.lgs. n. 204 del 2010 si sarebbe limitato a sostituire i riferimenti



alle diverse figure professionali previste dalla disciplina in materia di armi con un richiamo alla nozione unitaria di armaio e ad aggiungere, rispetto ai precedenti obblighi, prescrizioni meramente accessorie che non modificano nella sostanza l'area centrale del precetto penale.

2.3.- Da ultimo, il rimettente esclude la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata mediante il ricorso ai criteri letterale, storico, sistematico e teleologico, prendendo in considerazione, a tale ultimo riguardo, anche l'art. 16 della direttiva 91/477/CEE del Consiglio del 18 giugno 1991 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, come modificato dalla direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, secondo cui «[g]li Stati membri stabiliscono le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano ogni misura necessaria per assicurarne l'esecuzione», fermo restando che «le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive». Nemmeno tale disposizione consentirebbe invero un'interpretazione adeguatrice della norma censurata, in ragione dell'ampia discrezionalità che essa riconosce al legislatore interno nella definizione degli strumenti da adottare per dare effettività alla direttiva comunitaria.

3.- Con atto depositato il 9 marzo 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata infondata.

L'interveniente rammenta anzitutto che, per costante giurisprudenza di questa Corte, al legislatore delegato deve essere riconosciuto un margine di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che il suo intervento ne rispetti la *ratio* e si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo. In relazione all'ipotesi di delega finalizzata all'attuazione di una direttiva europea, vengono inoltre richiamate le pronunce secondo cui i principi dettati dalle direttive si aggiungono a quelli indicati dal legislatore nazionale, assumendo valore di parametro interposto e potendo così autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato.

Fatta questa premessa generale, l'Avvocatura esclude tanto la violazione dei principi e criteri generali previsti dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 88 del 2009 quanto di quelli specifici indicati nel successivo art. 36, comma 1, lettera n). La norma censurata rispetterebbe infatti entrambe le disposizioni, avendo modificato la struttura e il trattamento sanzionatorio del reato previsto dall'art. 35 TULPS senza superare i limiti di pena previsti dalla legge delega e senza sovrapporsi ad altra fattispecie criminosa.

Inoltre, l'interpretazione dell'espressione «introduzione di sanzioni penali» di cui all'art. 36, comma 1, lettera n), comprenderebbe certamente anche la modifica di sanzioni relative a reati preesistenti, considerato che, altrimenti, sarebbe stata usata un'espressione letterale diversa, dichiaratamente diretta a limitare l'intervento del legislatore delegato alla sola introduzione di nuove figure di illecito.

Allo stesso riguardo, l'Avvocatura evidenzia che la lettura del giudice *a quo* sarebbe, in ogni caso, non coerente con la *ratio* della legge delega per come individuata dalla direttiva comunitaria oggetto di attuazione. Invero, proprio l'art. 16 della direttiva 91/477/CEE invocato dal rimettente, riconoscendo agli Stati membri la più ampia libertà di scelta nello stabilire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva, garantirebbe al legislatore delegato anche il potere di modificare i trattamenti sanzionatori di ipotesi di reato già esistenti.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 15 settembre 2020 (r.o. n. 16 del 2021), il Tribunale ordinario di Savona, sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), nella parte in cui - nel riformulare l'art. 35 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) - prevede al comma 8 la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 4.000 euro a 20.000 euro per la contravvenzione inerente la violazione degli obblighi posti a carico dell'armaio dai commi da 1 a 5 dello stesso art. 35 TULPS, in precedenza sanzionata al comma 6 con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno e dell'ammenda non inferiore a lire cinquantamila.



La norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost. perché incide sul trattamento sanzionatorio della contravvenzione indicata, laddove i principi e i criteri direttivi dettati in tema di sanzioni dagli artt. 2, comma 1, lettera c), e 36, comma 1, lettera n), della legge delega 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008) avrebbero consentito la sola introduzione di nuove ipotesi di reato e non la modifica di sanzioni penali relative a incriminazioni già esistenti.

Il disposto aggravamento del trattamento sanzionatorio violerebbe, in primo luogo, il criterio specifico - stabilito per l'attuazione della «direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi» - che imponeva al Governo di «prevedere l'introduzione di sanzioni penali, nei limiti di pena di cui alla legge 2 ottobre 1967, n. 895, ed alla legge 18 aprile 1975, n. 110» (art. 36, comma 1, lettera n), in quanto per sanzioni «nuove» dovrebbero intendersi esclusivamente quelle relative ad incriminazioni introdotte per la prima volta dal legislatore delegato.

Il medesimo aggravamento contrasterebbe, altresì, con il criterio generale della delega - valido per l'attuazione di tutte le direttive recepite dalla legge comunitaria 2008 - che ammetteva, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), l'introduzione di sanzioni «al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti», espressione che precluderebbe la modifica del trattamento sanzionatorio di reati preesistenti.

Da ultimo, il giudice *a quo* argomenta invocando il criterio generale delle sanzioni identiche, sancito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 88 del 2009, in base al quale «[e]ntro i limiti di pena indicati nella presente lettera [ammenda fino a 150.000 euro e arresto fino a tre anni] sono previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi». Sul punto, il rimettente evidenzia che, se si volesse, per assurdo, ritenere conferito al legislatore delegato il potere di incidere sulle sanzioni penali esistenti, il vincolo da ultimo indicato avrebbe comunque imposto nel caso di specie di confermare il trattamento sanzionatorio originario, attesa la continuità e sostanziale sovrapposibilità tra le fattispecie penali previste dall'art. 35 TULPS nell'attuale versione e in quella previgente.

2.- La questione non è fondata.

2.1.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, al fine di valutare se lo stesso legislatore delegato abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 142 del 2020, n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018).

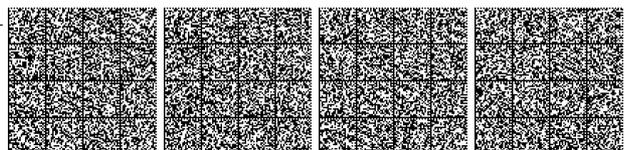
Al contempo, il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenze n. 170 del 2019, n. 10 del 2018 e n. 210 del 2015).

In punto di sanzioni, questa Corte ha altresì chiarito che il legislatore delegante deve adottare criteri direttivi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti (sentenze n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997, ordinanza n. 134 del 2003). Per la materia penale è infatti più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega, questo perché il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost. da parte del Governo è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge (art. 25, secondo comma, Cost.), che attribuisce al Parlamento funzione centrale nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenze n. 127 del 2017 e n. 5 del 2014).

2.2.- Ciò premesso, occorre evidenziare che i criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 88 del 2009 per l'attuazione della direttiva 2008/51/CE sono previsti sia nell'art. 2, sia nell'art. 36.

Nell'art. 2 sono enunciati i criteri che hanno carattere generale, in quanto riferiti all'insieme dei decreti legislativi che dovevano essere adottati dal Governo per dare attuazione alle numerose direttive comunitarie elencate negli allegati alla medesima legge.

I criteri specifici per il recepimento della suddetta direttiva risultano elencati all'art. 36. Tale disposizione sancisce espressamente che nell'attuazione della direttiva il Governo debba seguire detti criteri congiuntamente a quelli generali di cui all'art. 2. Nel caso di specie, quindi, poiché i criteri specifici non costituiscono deroga a quelli generali, entrambi sono egualmente posti a base della delega legislativa e - dovendosi integrare reciprocamente - vanno coordinati per essere interpretati in termini unitari (sentenza n. 49 del 1999).



2.3.- Esaminando per primo il criterio specifico di cui all'art. 36, comma 1, lettera *n*), in materia di sanzioni deve escludersi che la norma censurata lo violi.

Esso stabilisce che il legislatore delegato è tenuto a «prevedere l'introduzione di sanzioni penali, nei limiti di pena di cui alla legge 2 ottobre 1967, n. 895 ed alla legge 18 aprile 1975, n. 110, per le infrazioni alle disposizioni della legislazione nazionale di attuazione della direttiva 2008/51/CE».

Invero, se per un verso vengono correttamente osservati gli ampi limiti edittali previsti dalle leggi testé richiamate, al contempo non può essere condivisa l'interpretazione del giudice *a quo* secondo cui la previsione, in detta disposizione, della delega alla «introduzione di sanzioni penali» escluderebbe la possibilità di incidere su quelle già esistenti, ammettendo la previsione di trattamenti sanzionatori esclusivamente se attinenti a nuove ipotesi di reato.

Tale interpretazione non risulta suffragata dalla lettera della disposizione: per «introduzione di sanzioni» deve infatti intendersi la loro previsione in relazione sia a fattispecie previgenti, eventualmente modificate anche nel pre-cetto, sia a ipotesi di reato inserite *ex novo* nell'ordinamento dal legislatore delegato.

La lettura del rimettente non è comunque coerente con la *ratio* della legge delega, rappresentata - secondo l'espressa intenzione del legislatore - dall'attuazione della direttiva 2008/51/CE, intesa come recepimento delle prescrizioni ivi contenute in uno con la finalità di conseguire il grado più elevato possibile di ottemperanza alle medesime.

2.4.- L'analisi dei lavori parlamentari, del resto, conferma questa conclusione.

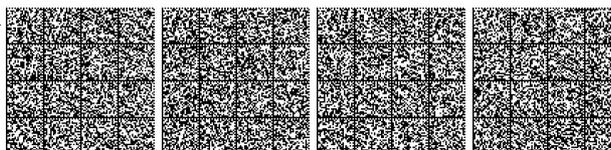
Nel parere favorevole espresso il 30 settembre 2010 allo schema di decreto legislativo in esame, la I Commissione permanente presso la Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) - con riguardo al trattamento sanzionatorio concernente i reati ivi disciplinati, inclusa la contravvenzione prevista a carico dell'armaiolo dall'art. 35 TULPS - ha riconosciuto espressamente in capo al legislatore delegato il potere di aggravare le sanzioni relative a fattispecie incriminatrici preesistenti. In particolare, nell'atto richiamato, si legge che il legislatore delegato ha inteso perseguire «la finalità pienamente condivisibile di conseguire il grado più elevato possibile di ottemperanza alle disposizioni di legge in materia di armi, prevede[ndo] un significativo inasprimento delle sanzioni penali, soprattutto pecuniarie, previste dall'ordinamento per alcuni reati connessi con le armi».

2.5.- Peraltro il criterio specifico in esame va letto alla luce dell'art. 16 della direttiva 91/477/CEE, come sostituito dall'art. 1, numero 11), della direttiva 2008/51/CE, che riconosce ampia discrezionalità al legislatore interno nella definizione degli strumenti da adottare per dare effettività al provvedimento europeo, compreso quindi quello di intervenire sui trattamenti sanzionatori previgenti. Agli Stati membri viene, infatti, conferita libertà di scelta nello stabilire le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva, purché siano «efficaci, proporzionate e dissuasive».

2.6.- Alla stregua di quanto evidenziato, deve concludersi che non era precluso al legislatore delegato, nell'ambito dei criteri di cui all'art. 36, comma 1, lettera *n*), della legge n. 88 del 2009, rivedere anche l'impianto sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici rientranti nell'oggetto della delega. In particolare, nel dare attuazione alla direttiva 2008/51/CE, con la disposizione censurata il legislatore delegato ha proceduto alla riformulazione dell'art. 35 TULPS, ampliando l'area penalmente rilevante con la contestuale estensione dei soggetti attivi del reato (ricondotti alla nozione unitaria di armaiolo) e la previsione di obblighi aggiuntivi a carico dei medesimi, ed ha aggravato - proprio al fine di assicurare l'osservanza di tali obblighi - il precedente trattamento sanzionatorio mediante l'individuazione di una sanzione ritenuta più efficace, proporzionata e dissuasiva, nel rispetto in ogni caso dei limiti di pena di cui alla citata lettera *n*).

2.7.- Non risultano nemmeno violati i criteri generali contenuti nell'art. 2, comma 1, lettera *c*), che riguardano l'attuazione di tutte le numerose direttive cui il Governo è tenuto a dare attuazione.

In questo quadro, l'inciso «al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti», con cui si apre la lettera in questione, non può intendersi - come ritiene il rimettente - nel senso che dette norme fossero tutte intangibili con preclusione per il legislatore delegato di incidere sulla legislazione esistente, laddove la medesima disposizione anzi consentiva, «ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi», la previsione di sanzioni penali oltre che amministrative, entro definiti limiti qualitativi e quantitativi. Ciò sarebbe incongruo - come già statuito da questa Corte con riguardo ad un criterio direttivo analogo a quello in esame - «poiché la delega conferita per l'attuazione di numerose direttive comunitarie nei campi più diversi comportava necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa preesistente nella materia, innovandola anche profondamente ove ciò fosse richiesto dalle esigenze di attuazione delle norme comunitarie, e quindi anche adattando le previsioni sanzionatorie alla nuova disciplina sostanziale» (sentenza n. 456 del 1998).



La clausola in questione deve quindi interpretarsi, «in senso più restrittivo, come intesa a precludere al Governo la possibilità di incidere [...] sulla disciplina penale più generale, di fonte codicistica o comunque afferente ad ambiti e ad interessi che, per quanto implicati anche nella nuova normativa, in essa non si esauriscano» (sentenza n. 456 del 1998).

Ciò è confermato dall'ultimo inciso della medesima lettera *c*) secondo cui, «entro i limiti di pena indicati nella presente lettera» (ammenda fino a 150.000 euro e arresto fino a tre anni), «sono previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi» disciplinate dalla legislazione delegata. Il riferimento è, invero, a sanzioni «previste dalla legislazione previgente riguardo ad oggetti diversi da quelli cui la delega si riferisce e destinate a rimanere immutate appunto perché estranee all'ambito della delega» (sentenza n. 456 del 1998).

Inoltre, posto che il criterio generale delle sanzioni identiche non si applica ai rapporti tra norme incriminatrici preesistenti rientranti nell'oggetto della delega e norme modificative delle medesime, ma solo ai rapporti tra incriminazioni attinenti ad oggetti diversi, si rivela del tutto erroneo un ulteriore argomento del giudice rimettente: quello secondo cui - anche ad ammettere, per assurdo, che al legislatore delegato fosse conferito il potere di modificare norme incriminatrici - il criterio indicato avrebbe imposto di confermare per la nuova fattispecie di cui all'art. 35 TULPS l'originario trattamento sanzionatorio. Ed infatti, assumendo rilievo nel caso di specie un'ipotesi di successione di leggi penali "modificativa", il criterio delle sanzioni identiche è in tutta evidenza non pertinente.

2.8.- In conclusione questa Corte ritiene che il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge di delegazione, essendosi mantenuto entro il perimetro sancito dal legittimo esercizio delle valutazioni che gli competono nella fase di attuazione della delega, «nel rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale» (sentenza n. 127 del 2017). Dal che discende la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Savona, sezione penale, dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 204 del 2010, nella parte in cui modifica l'art. 35, comma 8, TULPS.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), nella parte in cui modifica l'art. 35, comma 8, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Savona, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

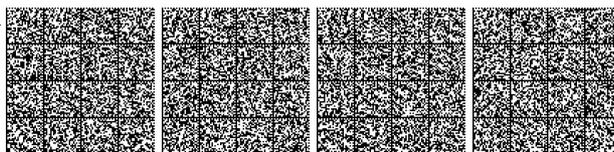
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

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

Province, Comuni e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riforma dell'assetto territoriale della Regione - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016 - Accertamento della volontà dei territori interessati - Previsione che ciascun Comune può esercitare l'iniziativa di distacco dalla Città metropolitana o Provincia nella quale è incluso sulla base dello schema di assetto territoriale, con deliberazione del rispettivo Consiglio comunale adottata all'unanimità - Prevista opzione per l'accorpamento alla circoscrizione territoriale di una Città metropolitana o di una Provincia limitrofa - Indizione del referendum consultivo delle popolazioni dei Comuni che hanno esercitato tale iniziativa qualora i rispettivi Consigli comunali abbiano deliberato senza raggiungere l'unanimità e, in ogni caso, se ne faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune - Previsione che tutte le espressioni di volontà di distacco debbono manifestarsi entro termini perentori, decorrenti dalla pubblicazione, nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Sardegna (BURAS), dello schema di riforma dell'assetto territoriale.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali), art. 6.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

Contro la Regione Sardegna in persona del presidente *pro tempore* (presidenza@pec.regione.sardegna.it);

Per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 10 giugno 2021, di illegittimità costituzionale della legge regionale della Regione Sardegna del 12 aprile 2021, n. 7, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 24 del 15 aprile 2021, relativamente all'art. 6.

Il presente ricorso attiene alla riforma dell'assetto territoriale della Regione Sardegna, e in particolare alle modifiche delle circoscrizioni delle province e città metropolitane.

La vicenda ebbe inizio, per limitarsi agli eventi più recenti e significativi, con la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 («riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna»).

Questa prevede all'art. 17, comma 1, l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari (1), precisando ai commi 2 e 3 che:

«2. Fanno parte della città metropolitana, oltre al Comune di Cagliari, i seguenti comuni: Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarrabus, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta.

3. Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni di cui al comma 2 possono esercitare l'iniziativa per il distacco dalla città metropolitana con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri.»

All'art. 24 la legge regionale n. 2/2016 prevede il «riordino delle circoscrizioni provinciali», stabilendo nei commi 1 e 2 che:

«1. Il territorio della Sardegna, ad eccezione di quello delle città metropolitane è suddiviso nelle province riconosciute dallo statuto e dalla legge.

2. Le circoscrizioni territoriali provinciali sono individuate dall'art. 25.»

(1) «1. È istituita la Città metropolitana di Cagliari con le finalità generali previste dall'art. 1, comma 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).»



E nell'art. 25 stabilì appunto che:

«1. Le circoscrizioni territoriali delle province della regione, fino alla loro definitiva soppressione, sono disciplinate dalla presente legge e corrispondono a quelle antecedenti alla data di entrata in vigore della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 (Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio) e dello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal consiglio regionale con provvedimento del 31 marzo 1999 (legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4 - Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali. Schema di nuovo assetto provinciale approvato dal Consiglio regionale il 31 marzo 1999), pubblicato sul *Buras* n. 11 del 9 aprile 1999, con le seguenti variazioni:

a) la circoscrizione territoriale della Provincia del Sud Sardegna corrisponde a quella della Provincia di Cagliari, esclusi i comuni appartenenti alla città metropolitana di Cagliari;

b) sono aggregati alla Provincia di Oristano, nel rispetto della volontà già espressa dalle comunità locali, i Comuni di Bosa, Flussio, Laconi, Magomadas, Modolo, Sagama, Suni e Tinnura e il Comune di Montresta;

c) sono aggregati alla Provincia del Sud Sardegna, nel rispetto della volontà già espressa dalle comunità locali, i Comuni di Escalaplano, Escolca, Esterzili, Gergei, Isili, Nuragus, Nurallao, Nurri, Orroli, Sadali, Serri, Seulo, Seui, Genoni e Villanovatulo;

d) sono aggregati alla Provincia comprendente il Comune di Olbia, i Comuni di Budoni e San Teodoro.

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la giunta regionale approva lo schema di assetto delle province che, secondo quanto previsto nel comma 1, articola il territorio della regione nella Città metropolitana di Cagliari e nelle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna. Lo schema è pubblicato nel *Buras*.».

Come emerge dal comma 2 appena trascritto, oltre alla determinazione del numero, del nome e delle circoscrizioni delle province e della città metropolitana operata direttamente dalla legge, era prevista l'adozione da parte della giunta regionale di un atto amministrativo denominato «schema di assetto delle province».

Questo atto venne in effetti adottato con la delibera del 20 aprile 2016, n. 23/5 (*Buras* n. 21 del 28 aprile 2021), intitolata «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna». Art. 25 «Circoscrizioni provinciali. Schema assetto province e città metropolitana.» che si trascrive:

L'assessore degli Enti locali, finanze e urbanistica riferisce che la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, al titolo III, capo II ha dettato norme in materia di riordino, organi e funzioni delle province.

In particolare, l'art. 25, primo comma, dispone che le province della regione corrispondono a quelle antecedenti alla data di entrata in vigore della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 (Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio) e dello schema approvato dal consiglio regionale con provvedimento del 31 marzo 1999, con le seguenti variazioni territoriali:

a) la circoscrizione territoriale della Provincia del Sud Sardegna corrisponde a quella della provincia di Cagliari, ad eccezione dei comuni appartenenti alla città metropolitana di Cagliari;

b) sono aggregati alla Provincia di Oristano, nel rispetto della volontà già espressa dalle comunità locali, i Comuni di Bosa, Flussio, Laconi, Magomadas, Modolo, Sagama, Suni e Tinnura e il Comune di Montresta;

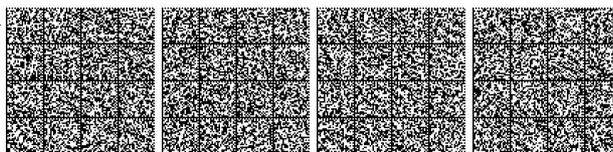
c) sono aggregati alla Provincia del Sud Sardegna, nel rispetto della volontà già espressa dalle comunità locali, i Comuni di Escalaplano, Escolca, Esterzili, Gergei, Nuragus, Nurallao, Nurri, Orroli, Sadali, Serri, Seulo, Seui, Genoni e Villanovatulo;

d) sono aggregati alla Provincia di Sassari i comuni di Budoni e San Teodoro.

Soggiunge che il successivo comma dell'art. 25 stabilisce che la Giunta regionale, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale anzidetta adotta lo schema di assetto delle province e articola il territorio della regione nella Città metropolitana di Cagliari e nelle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna.

Fa presente, altresì, che relativamente alla Città metropolitana di Cagliari nessuno dei comuni facenti parte della medesima, come indicati nell'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2016, nei venti giorni successivi all'entrata in vigore della stessa legge regionale ha esercitato l'iniziativa per il distacco prevista dal successivo comma 4 dello stesso art. 17.

L'assessore, pertanto, propone l'approvazione dello schema di assetto delle province e della città metropolitana secondo quanto risulta dall'elenco allegato, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione.



La giunta regionale, condividendo quanto rappresentato e proposto dall'assessore degli Enti locali, finanze e urbanistica, constatato che il direttore generale degli Enti locali e finanze ha espresso il parere favorevole di legittimità sulla proposta in esame.

DELIBERA

di approvare che:

1. ai sensi dell'art. 25 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, il territorio della regione si articola nella città metropolitana di Cagliari e nelle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna;

2. i comuni che costituiscono gli enti locali sopra indicati sono elencati nell'allegato alla presente deliberazione che fa parte integrante e sostanziale,

di dare atto che lo schema di assetto delle province, risultante dalla presente deliberazione, sarà pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

Allegato

Città metropolitana di Cagliari

Assemmini, Cagliari, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Uta, Villa San Pietro.

Provincia di Sassari

Aggius, Aglientu, Ala dei Sardi, Alghero, Anela, Ardara, Arzachena, Badesi, Banari, Benetutti, Berchidda, Bessude, Bonnanaro, Bono, Bonorva, Bortigiadas, Borutta, Bottidda, Buddusò, Budoni, Bultei, Bulzi, Burgos, Calangianus, Cargeghe, Castelsardo, Cheremule, Chiaramonti, Codrongianos, Cossoine, Erula, Esporlatu, Florinas, Giave, Golfo Aranci, Illorai, Ittireddu, Ittiri, La Maddalena, Laerru, Loiri Porto San Paolo, Luogosanto, Luras, Mara, Martis, Monteone Rocca Doria, Monti, Mores, Muros, Nughedu San Nicolò, Nule, Nulvi, Olbia, Olmedo, Oschiri, Osilo, Ossi, Ozieri, Padria, Padru, Palau, Pattada, Perfugas, Ploaghe, Porto Torres, Pozzomaggiore, Putifigari, Romana, San Teodoro, Santa Maria Coghinas, Santa Teresa Gallura, Sant'Antonio di Gallura, Sassari, Sedini, Semestene, Sennori, Siligo, Sorso, Stintino, Telti, Tempio Pausania, Tergu, Thiesi, Tissi, Torralba, Trinità d'Agultu e Vignola, Tuia, Uri, Usini, Valledoria, Viddalba, Villanova Monte Leone.

Provincia di Nuoro

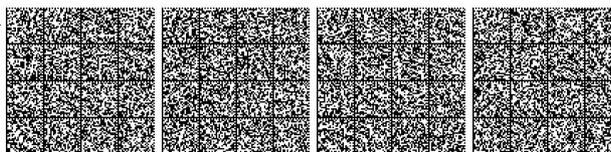
Aritzo, Arzana, Atzara, Austis, Bari Sardo, Baunei, Beivi, Birori, Bitti, Bolotana, Borore, Bortigali, Cardedu, Desulo, Dorgali, Dualchi, Elini, Fonni, Gadoni, Gairo, Galtelli, Gavoi, Girasole, Ilbono, Irgoli, Jerzu, Lanusei, Lei, Loceri, Loculi, Lode, Lodine, Lotzorai, Lula, Macomer, Mamoiada, Meana Sardo, Noragugume, Nuoro, Oliena, Ollolai, Olzai, Onani, Onifai, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orosei, Orotelli, Ortueri, Orune, Osidda, Osini, Ottana, Ovodda, Perdasdefogu, Posada, Sarule, Silanus, Sindia, Siniscola, Sorgono, Talana, Tertenia, Teti, Tiana, Tonara, Torpè, Tortoli, Triei, Ulassai, Urzulei, Ussassai, Villagrande Strisaili.

Provincia di Oristano

Abbasanta, Aidomaggiore, Albagiara, Ales, Aliai, Arborea, Ardauli, Assolo, Asuni, Baradili, Baratili San Pietro, Baressa, Bauladu, Bidoni, Bonarcado, Boroneddu, Bosa, Busachi, Cabras, Cuglieri, Curcuris, Flussio, Fordongianus, Ghilarza, Gonnosoodina, Gonnosnò, Gonnostramatza, Laconi, Magomadas, Marrubiu, Masullas, Milis, Modolo, Mogorella, Mogoro, Montresta, Morgongiori, Narbolia, Neoneli, Norbello, Nughedu Santa Vittoria, Nurachi, Nureci, Ollastra, Oristano, Palmas Arborea, Pau, Paulilatino, Pompu, Riola Sardo, Ruinas, Sagama, Samugheo, San Nicolò d'Arcidano, San Vero Milis, Santa Giusta, Santu Lussurgiu, Scano di Montiferro, Sedilo, Seneghe, Senis, Sennariolo, Siamaggiore, Siamanna, Siapiccia, Simala, Simaxis, Sini, Siris, Soddi, Solarussa, Sorradile, Suni, Tadasuni, Terralba, Tinnura, Tramatzu, Tresnuraghes, Ula Tirso, Uras, Usellus, Villa Sant'Antonio, Villa Verde, Villanova Truschedu, Villalba, Zeddiani, Zerfaliu.

Provincia Sud Sardegna

Arbus, Armungia, Ballao, Barrali, Barumini, Buggerru, Burcei, Calasetta, Carbonia, Carloforte, Castiadas, Collinas, Decimoputzu, Dolianova, Domus de Maria, Domusnovas, Donori, Escalaplano, Escolca, Esterzili, Fluminimag-



giore, Furtei, Genoni, Genuri, Gergei, Gesico, Gesturi, Giba, Goni, Gonnese, Gonnosfanadiga, Guamaggiore, Guasila, Guspini, Iglesias, Isili, Las Plassas, Lunamatrona, Mandas, Masainas, Monastir, Muravera, Musei, Narcao, Nuragus, Nurallao, Nuraminis, Nurri, Nuxis, Orroli, Ortacesus, Pabillonis, Pauli Arbarei, Perdaxius, Pimentel, Piscinas, Portoscuso, Sadali, Samassi, Samatzai, San Basilio, San Gavino Monreale, San Giovanni Suergiu, San Nicolò Gerrei, San Sperate, San Vito, Sanluri, Santadi, Sant'Andrea Frius, Sant'Anna Arresi, Sant'Antioco, Sardara, Segariu, Selegas, Senorbì, Serdiana, Serramanna, Serrenti, Serri, Setzu, Seui, Seulo, Siddi, Siliqua, Silius, Siurgus Donigala, Soleminis, Snelli, Teulada, Tratalias, Tuili, Turri, Ussana, Ussaramanna, Vallermosa, Villacidro, Villamar, Villamassargia, Villanova a Tulo, Villanovaforru, Villanovafranca, Villaperuccio, Villaputzu, Villasalto, Villasimius, Villasor, Villaspeciosa.

Come si vede, lo «schema di assetto delle province e città metropolitane» altro non era che un riepilogo delle circoscrizioni provinciali e della Città metropolitana di Cagliari, cioè dei comuni rientranti nei territori di tali enti locali, quali già risultanti dalla legge.

In questo contesto, è intervenuta la legge regionale n. 7 del 2021, che ha, innanzitutto, modificato le circoscrizioni provinciali e delle città metropolitane determinato dalla legge n. 2/2016.

In particolare, l'art. 2 ha disposto:

«1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge è riformato l'assetto territoriale complessivo definito ai sensi dell'art. 25 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) secondo quanto disposto dal presente articolo:

a) è istituita la Città metropolitana di Sassari con le finalità generali previste dall'art. 1, comma 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni);

b) è modificata la circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari;

c) sono istituite le Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano;

d) è modificata la circoscrizione territoriale della Provincia di Nuoro.

2. Conseguentemente a quanto disposto dal comma 1, sono soppresse le Province di Sassari e del Sud Sardegna.

3. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la giunta regionale aggiorna lo schema di riforma dell'assetto territoriale della regione che risulta articolato nelle Città metropolitane di Cagliari e Sassari e nelle Province di Nuoro, Oristano, Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente e Medio Campidano. Lo schema, determinato in base a quanto previsto dagli articoli 3, 4 e 5 è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).».

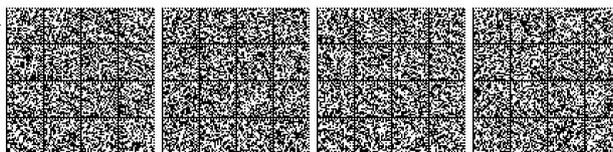
Negli articoli 3, 4, 5 la legge regionale n. 7/2021 ha allora determinato le circoscrizioni degli enti locali così riformati, individuando i comuni compresi nella Città metropolitana di Sassari (art. 3), modificando la circoscrizione della Città metropolitana di Cagliari con l'aggiungervi i comuni indicati nell'art. 4 (2).

Come si vede, anche la legge regionale n. 7/2021 ha proceduto indicando direttamente i comuni compresi nelle circoscrizioni dei vari enti sovracomunali ora previsti, e ha confermato la competenza della giunta regionale ad adottare, a seguito della legge, lo «schema di riforma dell'assetto territoriale della regione» aggiornando lo «schema» di cui alla trascritta delibera del 20 aprile 2016, n. 23/5.

In questo contesto, si inserisce l'impugnato art. 6 della legge regionale n. 7/2021, giusta il quale:

1. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione sul BURAS dello schema di riforma dell'assetto territoriale di cui all'art. 2, comma 3, ciascun comune di cui all'art. 3, comma 1, all'art. 4, comma 1, e all'art. 5 può esercitare l'iniziativa per il distacco rispettivamente dalla città metropolitana o dalla provincia nella quale è incluso sulla base dello schema di assetto territoriale, con deliberazione del rispettivo consiglio comunale adottata all'unanimità e optare per l'accorpamento alla circoscrizione territoriale di una città metropolitana o di una provincia limitrofa; deve essere garantita la continuità territoriale tra il comune che esercita l'iniziativa di distacco e l'ente al quale si chiede di aderire. La deliberazione del consiglio comunale è immediatamente comunicata alla giunta regionale.

(2) Si tratta dei comuni di Armungia, Ballao, Barrali, Burcei, Castiadas, Decimoputzu, Dolianova, Domus de Maria, Donori, Escalaplano, Escolca, Esterzili, Genoni, Gergei, Gesico, Goni, Guamaggiore, Guasila, Isili, Mandas, Monastir, Muravera, Nuragus, Nurallao, Nuraminis, Nurri, Orroli, Ortacesus, Pimentel, Sadali, Samatzai, San Basilio, San Nicolò Gerrei, San Sperate, San Vito, Sant'Andrea Frius, Selegas, Senorbì, Serdiana, Serri, Seui, Siliqua, Silius, Siurgus Donigala, Soleminis, Suelli, Teulada, Ussana, Vallermosa, Villanova Tulo, Villaputzu, Villasalto, Villasimius, Villasor e Villaspeciosa], e, infine, individuando i comuni compresi nelle neoistituite province del Nord Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente, Medio Campidano (art. 5, comma 1, lettere a), b), c), d), e modificando la circoscrizione della provincia di Nuoro (art. 5, comma 2)[Art. 5, comma 2: «2. In attuazione dell'art. 2, comma 1, lettera d), la circoscrizione territoriale della Provincia di Nuoro risulta composta dai Comuni di: Aritzo, Atzara, Austis, Belvi, Birori, Bitti, Bolotana, Borore, Bortigali, Desulo, Dorgali, Dualchi, Fonni, Gadoni, Galtelli, Gavoi, Irgoli, Lei, Loculi, Lodé, Lodine, Lula, Macomer, Mamoiada, Meana Sardo, Noragugume, Nuoro, Oliena, Ollolai, Olzai, Onani, Onifai, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orosei, Orotelli, Ortueri, Orune, Osidda, Ottana, Ovodda, Posada, Sarule, Seulo, Silanus, Sindia, Siniscola, Sorgono, Teti, Tiana, Tonara e Torpè.».



2. Si procede a *referendum* consultivo delle popolazioni dei comuni che hanno esercitato l'iniziativa per il distacco qualora i rispettivi consigli comunali abbiano deliberato senza raggiungere l'unanimità; in tal caso la deliberazione del consiglio comunale è immediatamente comunicata alla giunta regionale e entro quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, il presidente della regione con proprio decreto indice, in un'unica tornata per tutti i comuni interessati, i *referendum* e i relativi comizi che devono svolgersi entro i trenta giorni successivi all'indizione. Per la disciplina relativa all'avviso agli elettori si applica l'art. 24 della legge regionale 30 ottobre 1986, n. 58 (Norme per l'istituzione di nuovi comuni, per la modifica delle circoscrizioni comunali e della denominazione dei comuni e delle frazioni).

3. Si procede in ogni caso a *referendum* consultivo qualora vi faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune; in tal caso, il deposito delle relative richieste con l'allegata documentazione deve avvenire presso gli uffici del comune entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1; entro i successivi cinque giorni gli uffici del comune, verificata l'iscrizione alle liste elettorali dei soggetti richiedenti il *referendum*, trasmettono le richieste all'Ufficio regionale del *referendum* di cui all'art. 6 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Referendum* popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello statuto speciale per la Sardegna); l'ufficio regionale del *referendum*, scaduto il termine per la trasmissione delle richieste, verifica, entro i quarantacinque giorni successivi, le operazioni di computo e controllo di regolarità delle firme e la sussistenza dei requisiti di continuità territoriale di cui al comma 1. Entro quindici giorni dalla scadenza del termine previsto per la conclusione delle operazioni di verifica da parte dell'ufficio regionale del *referendum*, il presidente della regione con proprio decreto indice, in un'unica tornata per tutti i comuni interessati, i *referendum* e i relativi comizi che devono svolgersi entro i successivi trenta giorni.

4. Il quesito o i quesiti da sottoporre a *referendum* espressi in un'unica scheda sono indicati, sulla base delle formule stabilite ai sensi del comma 6, nella deliberazione del consiglio comunale o nella richiesta di *referendum* da parte degli elettori nel caso in cui il consiglio comunale non abbia deliberato entro il termine di cui al comma 1. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se partecipa al voto la metà più uno degli aventi diritto e se ottiene la risposta affermativa della maggioranza dei voti validi.

5. Entro trenta giorni dalla data di svolgimento dei *referendum* o dalla scadenza dell'ultimo termine utile per la loro richiesta in caso di mancanza di istanze, la giunta regionale conferma lo schema di riforma dell'assetto territoriale di cui all'art. 2, comma 3 o lo approva con le modifiche derivanti dalle volontà espresse dei consigli comunali o del corpo elettorale. Lo schema di riforma dell'assetto territoriale definitivo è pubblicato nel BURAS entro cinque giorni dalla data di approvazione.

6. Per quanto non previsto dalla presente legge, il *referendum* si svolge secondo le disposizioni di cui all'art. 4, commi terzo e quarto, all'art. 6, comma ottavo, all'art. 7 della legge regionale n. 20 del 1957 e secondo le disposizioni di cui all'art. 22, comma 1, all'art. 23, commi 2, 6, 7, 8, agli articoli, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 della legge regionale n. 58 del 1986 in quanto compatibili. Ove tali disposizioni prevedano quesiti e voti affermativi e negativi il riferimento deve intendersi alle formule alternative poste in votazione. Il modello della scheda per il *referendum*, le formule alternative da porre in votazione, il modello dei fogli per la raccolta delle firme, sono stabiliti con deliberazione della giunta regionale su proposta dell'assessore competente in materia di enti locali entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Come si vede, in sintesi, l'art. 6 prevede quanto segue:

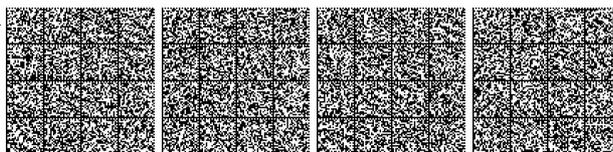
a) la volontà dei comuni interessati che siano contrari alle modifiche delle circoscrizioni provinciali e metropolitane stabilite dalla legge, e vogliano essere inclusi in altre circoscrizioni provinciali o metropolitane, non si manifesta in relazione alle norme della legge che hanno introdotto tali modifiche (gli articoli 3, 4, 5, già illustrati), bensì in relazione allo «schema di riforma dell'assetto territoriale» adottato dalla giunta a seguito della nuova legge (comma 1);

b) tale volontà va manifestata in primo luogo con delibere dei consigli comunali adottate all'unanimità (ancora comma 1);

c) qualora non si raggiunga l'unanimità, le delibere consiliari di distacco non unanimi comportano l'indizione di *referendum* «consultivi» da parte del presidente della regione, al quale tali delibere vanno trasmesse (comma 2);

d) alternativamente, e in ogni caso, si procede a *referendum* «consultivo» finalizzato al distacco da una e all'adesione ad altra circoscrizione qualora lo richieda almeno un terzo degli elettori del comune interessato (comma 3);

e) tutte le espressioni della volontà di distacco di cui alle lettere precedenti debbono manifestarsi entro termini perentori (trenta giorni per le delibere consiliari di cui ai commi 1 e 2; novanta giorni per la richiesta di *referendum* da parte di un terzo degli elettori), tutti decorrenti dalla pubblicazione nel BURAS dello «schema di riforma dell'assetto territoriale»;



f) qualora decorrano inutilmente tali termini, o qualora i consigli comunali o i *referendum* si esprimano in senso modificativo dello «schema», la giunta regionale, entro i successivi trenta giorni, conferma lo schema nel primo caso, o lo modifica in conformità alle volontà modificative espresse dai comuni o dai *referendum* nel secondo caso.

Questa disciplina appare contraria all'art. 43, comma 2 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna approvato con legge costituzionale n. 3 del 1948.

Questo prescrive: «Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*».

Il senso della disposizione costituzionale, per quanto qui interessa, è chiaro:

1) la volontà popolare, in caso di modifica delle circoscrizioni provinciali (e metropolitane) deve esercitarsi direttamente in relazione alle disposizioni di legge regionale che hanno stabilito la modifica;

2) tale volontà deve manifestarsi attraverso l'istituto del *referendum*.

E allora, l'art. 6 della legge regionale n. 7/2021 contrasta con queste regole innanzitutto perché non prevede, semplicemente, come vogliono la chiara lettera e lo spirito dell'art. 43 statuto che, approvata dal consiglio regionale una legge di modifica delle circoscrizioni provinciali o metropolitane, il corpo elettorale interessato sia direttamente chiamato, con tipico procedimento legislativo «rinforzato», dalla regione stessa a manifestare il proprio assenso o dissenso rispetto alle modifiche proposte.

A parte quanto si dirà subito dopo ad illustrazione degli ulteriori profili di censura, è infatti evidente che l'art. 6 prevede, ben diversamente, che le popolazioni interessate possano esprimere non, semplicemente, il proprio assenso o dissenso rispetto alla modifica proposta dalla legge regionale; bensì che debbano necessariamente manifestare una ben determinata volontà positiva diversa da quella contenuta nella legge regionale, perché saranno consultate solo se vorranno (e, prima, potranno) «esercitare l'iniziativa per il distacco rispettivamente dalla città metropolitana o dalla provincia nella quale [il comune] è incluso sulla base dello schema di assetto territoriale, ... e optare per l'accorpamento alla circoscrizione territoriale di una città metropolitana o di una provincia limitrofa».

La norma statutaria vuole che le popolazioni interessate possano, puramente e semplicemente, dissentire dalla modifica di circoscrizione stabilita dalla legge regionale, votando «no» al *referendum* obbligatoriamente previsto dallo statuto; e che la legge regionale possa entrare in vigore solo se abbia, invece, ottenuto la maggioranza dei «sì» nel *referendum* stesso.

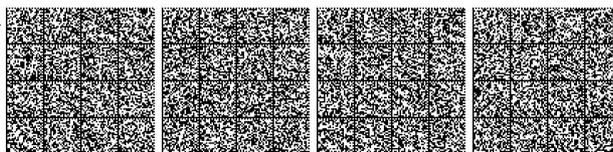
Essa è violata se, invece, si impone preventivamente alle popolazioni interessate non solo di dissentire dalla modifica, ma anche di «coagulare un consenso» sull'attribuzione ad una diversa circoscrizione. La difficoltà di tale ultimo adempimento «positivo» è tale che, in sostanza, la possibilità che le popolazioni interessate si esprimano sulla legge regionale di modifica delle circoscrizioni provinciali o metropolitane viene del tutto vanificata.

Inoltre, e in subordine, la disciplina sopra riassunta viola l'art. 43 dello statuto perché riferisce la manifestazione della volontà popolare non alle disposizioni della medesima legge regionale (gli articoli 3, 4, 5) che hanno introdotto le modifiche alle circoscrizioni provinciali e metropolitane, ma allo «schema di riforma dell'assetto territoriale» che la giunta regionale dovrà adottare in conseguenza delle modifiche introdotte con la legge.

Si è già visto che tale «schema» è un atto amministrativo meramente ricognitivo, e sostanzialmente inutile, della determinazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane già direttamente operata dalla legge regionale. Né potrebbe essere diversamente, posto che, per chiaro dettato statutario, l'istituzione e la modifica delle province e delle città metropolitane vanno compiute esclusivamente con legge regionale (articoli 3, comma 1, lettera b) e 43 statuto).

Sicché la previsione che la volontà popolare si manifesti non in relazione alla legge regionale, bensì a tale sua «appendice» ricognitiva è comunque incostituzionale perché frappone uno schermo tra la volontà popolare e il suo oggetto costituzionalmente determinato (la legge regionale); e ciò senza che vi sia alcuna garanzia che la giunta regionale si attenga all'obbligo, chiaramente derivante dal sistema, di fare dello «schema» un atto di mera ricognizione del dato legislativo (come detto, un atto sostanzialmente «inutile»). Non può infatti escludersi, in astratto, che lo «schema» in qualche parte non coincida con la legge, il che si tradurrebbe in un impedimento, o comunque in un ostacolo, al pieno dispiegarsi della volontà popolare, giacché implicherebbe, non è chiaro con quali mezzi, la previa rimozione dello «schema» illegittimo.

Ciò è incostituzionale perché il *referendum*, quale istituto principe della democrazia diretta, è una forma di concorso diretto del corpo elettorale all'attività legislativa, per cui non può essere deviato verso un oggetto di rango non legislativo, così trasformandosi da strumento di democrazia diretta in strumento di democrazia indiretta.



Che l'intento della disposizione impugnata sia quello di «derubricare» in qualche modo il *referendum*, espungendolo dal procedimento legislativo, è del resto fatto palese, in secondo luogo, dalla qualificazione come «consultivi» dei *referendum* previsti dall'art. 6; che è qualificazione a sua volta illegittima, posto che un *referendum* come quello previsto dall'art. 43 dello statuto è necessariamente legislativo, e non può essere ridotto a semplice pronuncia consultiva.

Come ha già osservato codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 256/1989, «Lo statuto speciale per la Regione Sardegna prevede tre *referendum* regionali: un *referendum* abrogativo (art. 32); un *referendum* interno al procedimento legislativo regionale di modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle province (art. 43); un *referendum* consultivo, inserito nel procedimento di modifica dello statuto se il progetto di modifica sia stato approvato, in prima deliberazione, da una delle Camere ed il parere del consiglio regionale sia contrario (art. 54).».

Si vede, quindi, che viola l'art. 43 dello statuto attribuire natura consultiva al *referendum* inerente alle modifiche delle circoscrizioni provinciali o metropolitane. La qualificazione dei *referendum* in esame come «consultivi» mira, infatti, a subordinarli ad un atto di iniziativa (la delibera non unanime del consiglio comunale; la richiesta di almeno un terzo degli elettori), da adottare, per di più, entro termini perentori, in modo da renderli meramente eventuali: laddove, come si vedrà in prosieguo (pag. 17), tali *referendum*, quali parti integranti del procedimento legislativo «rinforzato» voluto dall'art. 43 statuto, sono necessari e vanno indetti d'ufficio dalla regione in seguito all'approvazione di una legge regionale di modifica delle circoscrizioni provinciali o metropolitane.

Inoltre, l'indebita interposizione dello «schema» quale oggetto necessario del *referendum* comporta l'incertezza temporale sullo svolgimento del *referendum* stesso. La giunta regionale non è infatti soggetta ad alcun termine perentorio per l'adozione dello «schema», essendo meramente ordinatorio il termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2021 prescritto alla giunta dall'art. 2, comma 3 di questa. Non adottando lo «schema», la giunta potrebbe quindi differire «*sine die*» la consultazione delle popolazioni interessate.

In terzo luogo, l'art. 6 qui impugnato viola l'art. 43 statuto nella parte in cui non prevede che il *referendum* costituisca, come indiscutibilmente vuole l'art. 43 stesso, il solo mezzo di manifestazione della volontà delle popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni provinciali o metropolitane.

Il primo mezzo di manifestazione previsto dalla legge è, infatti, la delibera unanime dei consigli comunali. Che è previsione incostituzionale sotto i profili che si passa ad illustrare.

Come già detto, il *referendum* è l'istituto principe della democrazia diretta, con il quale il corpo elettorale manifesta direttamente la propria volontà, sostituendosi a quella degli organi rappresentativi. Una delibera di consiglio comunale, dunque, in quanto atto proveniente da un organo rappresentativo, non può mai costituire un equipollente del *referendum* perché, comunque, anche unanime, non è una manifestazione di democrazia diretta ma pur sempre di democrazia rappresentativa.

Non potrebbe obiettarsi che il comma 3 dell'art. 6 prevede che «Si procede in ogni caso a *referendum* consultivo qualora vi faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune», sicché la possibilità di celebrare il *referendum* sarebbe sempre fatta salva.

Infatti, sviluppando quanto già osservato a proposito dello «schema», il *referendum*, per operare come autentico strumento di democrazia diretta, deve essere incondizionato. Se, dunque, non può essere condizionato dall'interposizione, tra esso e la legge regionale, dello «schema», tanto meno può essere condizionato dalla circostanza di essere stato preceduto dalla delibera unanime del consiglio comunale.

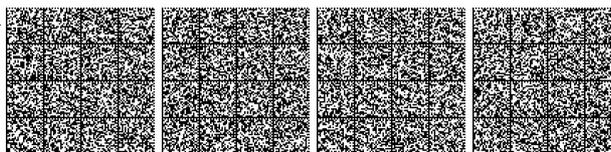
Questa, dovendo intervenire entro trenta giorni dalla pubblicazione dello «schema», necessariamente precederà la richiesta di *referendum* proponibile dagli elettori; ciò per l'ovvia complessità dell'*iter* necessario a raccogliere la richiesta di un tale numero di elettori, tanto che il termine previsto in tal caso è di novanta giorni. Ma è allora evidente che la presenza di un fatto politico importante come una delibera unanime del consiglio comunale si tradurrà in un obiettivo condizionamento della possibilità che la volontà popolare si esprima mediante la richiesta diretta di *referendum*. Gli elettori consenzienti alla delibera non saranno, infatti, più interessati a promuovere il *referendum*; e quelli contrari saranno indotti a rinunciare all'iniziativa presumendone il fallimento, visto l'orientamento opposto unanimemente manifestato dall'organo rappresentativo.

Si ha, insomma, un classico caso in cui la democrazia rappresentativa ostacola la democrazia diretta; il che è l'esatto contrario di quanto vuole l'art. 43 statuto nella materia *de qua*.

Mutatis mutandis, le medesime considerazioni vanno svolte anche a proposito delle forme di celebrazione del *referendum* previste dai commi 2 e 3 dell'art. 6.

Il comma 2 prevede, come si è visto, la delibera non unanime dei consigli comunali. Questa conduce all'indizione del *referendum* da parte del presidente della regione.

Anche in questo caso sono violati lo spirito e la lettera dell'art. 43 statuto.



Questo, infatti, vuole, molto semplicemente, che le leggi regionali di modifica delle circoscrizioni provinciali o metropolitane siano sottoposte a *referendum*; sicché il presidente della regione dovrà indire direttamente il *referendum* delle popolazioni interessate non appena il consiglio regionale abbia approvato la legge di modifica delle circoscrizioni.

È dunque contrario all'art. 43 statuto interporre la delibera non unanime del consiglio comunale, che di nuovo appare come un passaggio procedurale inutilmente gravatorio, e potenzialmente idoneo a condizionare la volontà o la partecipazione degli elettori al *referendum*.

D'altra parte, l'interposizione delle delibere consiliari sia del primo che del secondo comma (unanimi e non unanimi) comporterebbe comunque un rischio di incertezza nell'assetto politico e amministrativo del comune interessato tutte le volte in cui il *referendum* popolare si esprima in senso contrario a quello in cui si è espresso il consiglio comunale, e questa prospettiva appare di per sé idonea a condizionare la volontà degli elettori partecipanti al *referendum*.

Infine, anche il *referendum* a richiesta diretta di almeno un terzo degli elettori del comune appare contrario all'art. 43 statuto, traducendosi in un ulteriore, elevato, ostacolo alla manifestazione della volontà popolare.

Si tratta, infatti di un numero minimo di proponenti molto alto, da conseguire, per di più, entro soli novanta giorni dalla pubblicazione dello «schema»; laddove, come già illustrato, il *referendum* integrativo della legge regionale ex art. 43 statuto deve potersi svolgere in modo «automatico» (mediante indizione d'ufficio da parte del presidente della regione) perché questa è la logica del procedimento legislativo «rinforzato» in esame.

Inoltre, la previsione di un minimo di richiedenti pari ad un terzo degli elettori contrasta con la previsione attuativa dell'art. 43 statuto attualmente vigente, cioè con l'art. 20, comma 3, legge regionale n. 20/1957, giusta il quale «Qualora al *referendum* non partecipi almeno un terzo degli elettori, la proposta sottoposta a *referendum* si intende respinta.».

È evidente come la garanzia referendaria che l'art. 43 statuto prevede in relazione alle leggi regionali di modifica delle circoscrizioni provinciali o metropolitane venga del tutto vanificata se si fa coincidere il numero minimo di richiedenti con il quorum partecipativo vigente per tali *referendum*.

Sotto questo specifico aspetto, appare allora viziato anche il comma 6 dell'art. 6 che, della legge regionale n. 20/1957 richiama soltanto gli articoli 4, 6, 7, così volendo escludere l'applicabilità dell'art. 20, che prevede, appunto, soltanto un *quorum* partecipativo e nessun requisito minimo per l'indizione dei *referendum* ex art. 43 statuto.

P. Q. M.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rapp.to e difeso ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Regione Sardegna del 12 aprile 2021, n. 7, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 24 del 15 aprile 2021, relativamente all'art. 6.

Si producono la legge regionale impugnata e, in estratto conforme, la delibera del Consiglio dei ministri del 10 giugno 2021.

Roma, 14 giugno 2021

L'Avvocato dello Stato: CHIARINA AIELLO

21C00148

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-030) 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 e www.gazzettaufficiale.it**

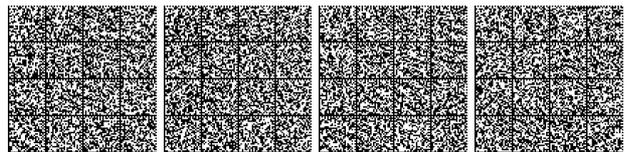
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

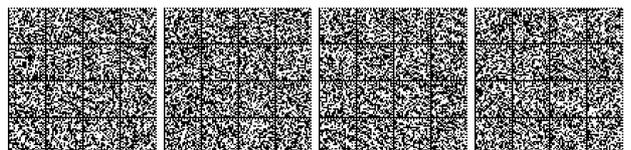
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

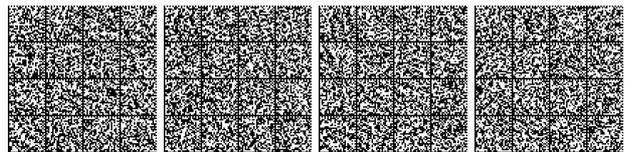
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

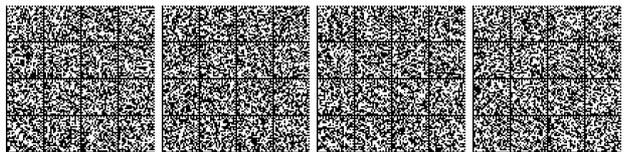
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 9,00

