

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 8

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

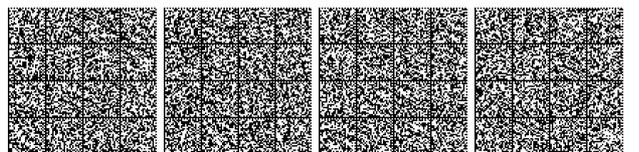
Roma - Mercoledì, 23 febbraio 2022

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

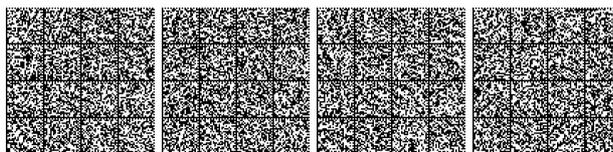




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **34.** Sentenza 11 gennaio - 17 febbraio 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero - Politiche sociali - Reddito di inclusione - Requisiti richiesti anteriormente alla novella - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Denunciata irragionevolezza, violazione di diritto individuale essenziale e del principio, anche convenzionale, di non discriminazione - Non fondatezza delle questioni.
 – Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1).
 – Costituzione, artt. 2, 3, 31, 38 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art.14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 33 e 34..... Pag. 1
- N. **35.** Ordinanza 26 gennaio - 17 febbraio 2022
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di S. E., deputato all'epoca dei fatti, per il delitto di diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Torino - Lamentato difetto di nesso funzionale tra le dichiarazioni pubblicate e l'esercizio della funzione parlamentare - Ammissibilità del ricorso.
 – Deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).
 – Costituzione, art. 68, primo comma..... Pag. 11
- N. **36.** Sentenza 11 gennaio - 18 febbraio 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Piano socio-sanitario regionale 2019-2023 - Possibilità, in via eccezionale, di conferire a medici, privi del diploma di specializzazione, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo anche per lo svolgimento di funzioni ordinarie - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, del principio di eguaglianza, della tutela del diritto alla salute e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione.
 – Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48, art. 1, comma 2, nella parte in cui approva l'allegato Piano socio-sanitario regionale della Regione Veneto 2019-2023.
 – Costituzione, artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo..... Pag. 13
- N. **37.** Ordinanza 12 gennaio - 18 febbraio 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale - Disciplina dell'accesso ai luoghi di detenzione e dei suoi poteri - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.
 – Legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 10, artt. 5 e 6.
 – Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *b*), *h*) e *l*)..... Pag. 19



N. 38. Ordinanza 12 gennaio - 18 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque - Norme della Regione Toscana - Gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali - Esclusione dal Servizio idrico integrato - Non necessaria coincidenza tra il gestore di detti impianti e quello del SII - Possibilità che il gestore accetti acque reflue come rifiuti - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Toscana 4 giugno 2020, n. 32, art. 12, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) e s).

Pag. 21

N. 39. Sentenza 25 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Albo del personale delle società partecipate in liquidazione, per il ricollocamento o la mobilità del relativo personale eccedentario - Inserimento su richiesta dei dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi per oggettivi impedimenti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed esorbitanza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Siciliana, art. 14.

Pag. 23

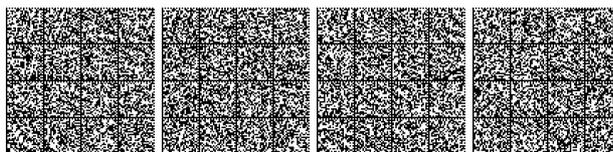
N. 40. Sentenza 11 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive - Determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del Fondo - Spettanza al Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente in materia di ordinamento sportivo, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Finanziamento della diagnostica molecolare - Autorizzazione della spesa di 5 milioni di euro per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori - Attuazione del finanziamento - Spettanza al Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente nella materia della tutela della salute e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Università e istituzioni di alta cultura - Collegi universitari di merito accreditati - Riconoscimento di un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021, a sostegno delle strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede - Attuazione del finanziamento - Spettanza al Ministro dell'università e della ricerca, anziché mediante intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione delle competenze concorrenti regionali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.



Tributi - Agevolazioni fiscali - Promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei Comuni e centri abitati con meno di 3.000 abitanti - Credito d'imposta, nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro, per le spese delle relative apparecchiature nell'anno 2021 - Modalità di attuazione - Spettanza al Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante partecipazione delle Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale concorrente nella materia della tutela della salute e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120..... Pag. 29

N. **41.** Sentenza 26 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Arresto obbligatorio in flagranza - Casi - Tentato furto aggravato dalla violenza sulle cose, salvo che ricorra la circostanza attenuante della speciale tenuità - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della riserva della giurisdizione in materia di libertà personale - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 380, secondo comma, lettera e).
- Costituzione, artt. 3 e 13. Pag. 40

N. **42.** Ordinanza 26 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in procedura di liquidazione del patrimonio del debitore - Possibilità, su richiesta dei debitori, anche in caso di mancata omologa dell'accordo per il voto contrario della maggioranza dei creditori - Esclusione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Manifesta inammissibilità delle questioni.

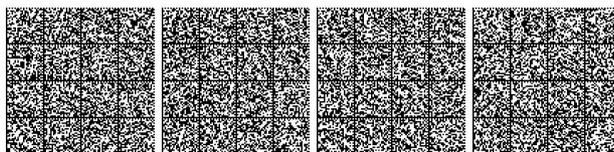
- Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 14-*quater*.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 46

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

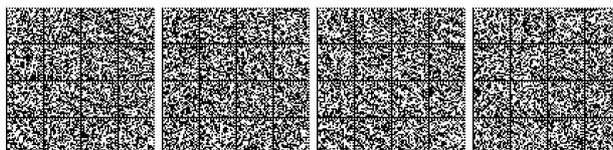
N. **5.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione degli alloggi - Norme della Regione Umbria - Modificazioni ed integrazioni all'art. 39 della legge regionale n. 23 del 2003 - Decadenza dall'assegnazione disposta dai Comuni, anche su richiesta dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) regionale - Previsione nei casi in cui l'assegnatario o un altro componente il nucleo familiare abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite risultanti da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale.

- Legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15 ("Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)"), art. 35, comma 2. Pag. 51



- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione Siciliana - Autorizzazione di spesa, per l'esercizio finanziario 2021, per le finalità assunzionali di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020 - Modificazione dell'entità delle risorse finanziarie già individuate, per le medesime finalità, dalle leggi regionali n. 16 del 2020 e n. 29 del 2020 - Variazioni al bilancio della Regione.
– Legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana), artt. 1, 2 e 3. Pag. 53
- N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti - Modalità di copertura del disavanzo.
– Legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), art. 6 e allegato O2. Pag. 58
- N. 9. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 21 gennaio 2022
Previdenza - Indebito previdenziale non pensionistico (nella specie, indennità di disoccupazione) - Omessa previsione dell'irripetibilità delle somme laddove siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la loro spettanza.
– Codice civile, art. 2033. Pag. 62
- N. 10. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede giurisdizionale del 17 gennaio 2022
Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Siciliana - Trasferimento di oneri di competenza del settore sanitario - Previsione che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto tra il Ministero dell'economia e la Regione Siciliana.
– Legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), art. 6. Pag. 69
- N. 11. Ordinanza del Tribunale di Milano del 27 gennaio 2022
Armi e materie esplodenti - Confisca - Obbligatorietà per tutti i reati concernenti le armi - Denunciata imposizione al giudice di disporre la confisca delle armi anche nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per oblazione.
Armi e materie esplodenti - Confisca - Obbligatorietà per tutti i reati concernenti le armi - Denunciata obbligatorietà della confisca anche in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 38 del regio decreto n. 773 del 1931.
– Legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), art. 6. Pag. 84



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 34

Sentenza 11 gennaio - 17 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Reddito di inclusione - Requisiti richiesti anteriormente alla novella - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Denunciata irragionevolezza, violazione di diritto individuale essenziale e del principio, anche convenzionale, di non discriminazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1).
- Costituzione, artt. 2, 3, 31, 38 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art.14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 33 e 34.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra J. C.C. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e altro, con ordinanza del 29 gennaio 2021, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di J. C.C. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per J. C.C., Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione



(di seguito, anche: *Rel*), richiedeva agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il giudizio *a quo* è stato promosso da J. C.C., cittadina boliviana, con ricorso proposto ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), contro il Comune di Bergamo e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

La ricorrente, soggiornante in Italia dal 2010, il 6 marzo 2018 aveva presentato al Comune domanda finalizzata ad ottenere il reddito di inclusione. Tale domanda è stata respinta per mancato uso delle modalità telematiche e per il mancato possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo. La ricorrente riferiva di essere in possesso di tutti i requisiti previsti dal d.lgs. n. 147 del 2017 per beneficiare del reddito di inclusione, ad eccezione del permesso di soggiorno di lungo periodo, ed eccepiva in giudizio l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 3 di tale decreto.

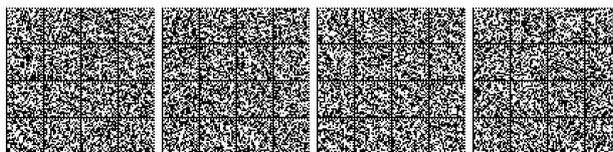
Il rimettente argomenta l'ammissibilità dell'azione proposta, osservando che si tratta di azione contro la discriminazione e non di azione in materia previdenziale: la domanda della ricorrente «ha ad oggetto l'accertamento della discriminazione, la sua cessazione, la rimozione degli effetti e, quale conseguenza di ciò, l'erogazione della prestazione, [...] per cui correttamente è stato attivato il procedimento» di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. Non osterebbe all'ammissibilità, poi, il fatto che il Comune abbia applicato una norma legislativa «in quanto la nozione di discriminazione accolta dalla normativa europea e dalla legislazione nazionale è di tipo oggettivo e ha riguardo all'effetto pregiudizievole prodotto da qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, indipendentemente dalla motivazione e dall'intenzione di chi li pone in essere».

Il giudice *a quo* ritiene dirimente, per la soluzione della controversia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017, «vigente al momento della richiesta della prestazione», là dove richiede agli stranieri il permesso di soggiorno di lungo periodo, «escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi)».

Il rimettente si sofferma sull'applicabilità della disposizione censurata nonostante la sua abrogazione a decorrere dal 1° aprile 2019, ad opera dell'art. 11 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26. Il giudice *a quo* illustra la norma transitoria, contenuta nell'art. 13 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, e osserva che i requisiti del diritto a un beneficio, previsto da una norma poi abrogata, vanno verificati con riferimento al momento della domanda; a tale proposito, menziona la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima, del 19 febbraio 2019, n. 4890, che ha affermato analogo criterio per le domande di permesso umanitario presentate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. Precisa inoltre che l'abrogazione del reddito di inclusione da parte del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, non è stata disposta con efficacia retroattiva, e che l'accoglimento del ricorso comporterebbe il riconoscimento della prestazione «ora per allora», ovvero dall'aprile 2018 fino al 31 marzo 2019.

Sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo* rileva che non sono in discussione tutti gli altri requisiti per l'accesso al beneficio, dal momento che la ricorrente «risultava residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni» e sussistevano, altresì, i requisiti relativi alla condizione economica e alla composizione del nucleo familiare. Né rileverebbe il fatto che la domanda sia stata presentata in forma cartacea, anziché telematicamente, «trattandosi solo di irregolarità formale, peraltro imputabile alla strutturazione del sistema, che non incide sul riconoscimento della prestazione, ove sussista il diritto».

Il rimettente ricorda che il reddito di inclusione era «una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 147 del 2017) e ne illustra i requisiti, sia economici sia attinenti al nucleo familiare. Secondo il giudice *a quo*, il reddito di inclusione è una prestazione essenziale, volta al soddisfacimento di «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana»: di fronte a tali prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti si porrebbe in contrasto con l'art. 14 CEDU (vengono citate le sentenze n. 40 del 2013 e n. 187 del 2010 di questa Corte). Il reddito di inclusione sarebbe una prestazione essenziale perché è finalizzato all'affrancamento da una condizione di «vera e propria povertà» e alla garanzia del «diritto ad un'esistenza libera e dignitosa», nell'ottica di una «lettura coordinata degli



artt. 2, 3 e 38 Cost.». Il rimettente ricorda che numerose norme costituzionali si pongono l'obiettivo di contrastare la povertà economica in quanto ostacolo al godimento dei diritti fondamentali; inoltre, in base all'art. 2, comma 13, del d.lgs. n. 147 del 2017 il reddito di inclusione costituiva «livello essenziale delle prestazioni [...] nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà».

Lo Stato sarebbe soggetto a controllo giurisdizionale nel momento in cui limita il godimento di prestazioni essenziali e di diritti fondamentali; nel caso di specie, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 31, 38, 117 Cost., nonché con l'art. 14 CEDU.

In ogni caso, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», la limitazione delle prestazioni sociali «deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.» e tale principio può ritenersi rispettato solo qualora «sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste» (vengono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 166 e n. 107 del 2018). Il giudice *a quo* rileva che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del radicamento», essendo necessario - per ottenere il beneficio - essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda» (art. 3, comma 1, lettera a, numero 2, d.lgs. n. 147 del 2017). L'esclusione degli stranieri sprovvisti del permesso di soggiorno di lungo periodo andrebbe «a penalizzare proprio i nuclei familiari più bisognosi, tradendo l'intento dichiarato dal legislatore». Infatti, molto spesso gli stranieri non riescono a ottenere il permesso in questione «in quanto titolari di un reddito inferiore a quello (pur basso) prescritto a tal fine dall'art. 9 T.U. immigrazione».

Il rimettente ritiene che per la norma censurata varrebbero a fortiori le argomentazioni svolte dall'ordinanza della Corte di cassazione, sezione lavoro, del 17 giugno 2019, n. 16164, con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione al cosiddetto bonus bebè. Inoltre, la norma censurata si discosterebbe dall'art. 42 (*recte*: 41) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che garantisce parità di trattamento - in materia di assistenza sociale - agli stranieri titolari di permesso di soggiorno valido almeno un anno.

Dunque, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017 avrebbe introdotto, in violazione dell'art. 3 Cost., «un elemento di distinzione arbitrario, nella mancanza di alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta per il tempo necessario all'ottenimento del permesso di lungo soggiorno e la situazione di disagio economico che il legislatore ha posto alla base della provvidenza»; né si comprenderebbe perché il legislatore non abbia «ritenuto sufficiente, quale elemento indicativo di uno stabile radicamento sul territorio, il requisito della residenza continuativa biennale, pretendendo il permesso di lungo soggiorno». Inoltre, il rimettente rileva che il reddito di inclusione sarebbe un beneficio limitato nel tempo, nell'ottica di un reinserimento sociale, e diverso dall'assegno sociale, per il quale la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte ha fatto salvo il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo.

In definitiva, la norma censurata si porrebbe in contrasto, oltre che con l'art. 3 Cost., con gli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE, «che enunciano il principio di uguaglianza e di non discriminazione, garantiscono “la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale” (art. 33, 1° comma, CDFUE) e “il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa [...]” (art. 34, comma 3, CDFUE)».

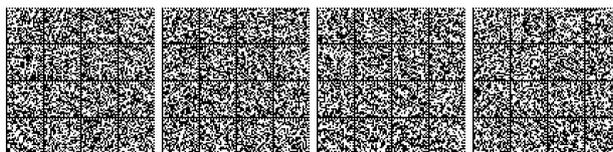
Il giudice *a quo* precisa poi che la prestazione in esame non ricadrebbe nell'ambito di operatività della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, «non rientrando nell'elenco dei rischi di cui all'art. 3 del Regolamento n. 883/04»: infatti, il reddito di inclusione non avrebbe la finalità di «compensare i carichi familiari, poiché il suo riconoscimento non è subordinato alla sussistenza di nucleo familiare numericamente consistente, ma alla situazione di povertà del nucleo familiare, che può essere semplicemente composto anche da solo due persone». In ogni caso, aggiunge il rimettente, se anche la direttiva 2011/98/UE fosse applicabile, «ciò non impedirebbe un vaglio di legittimità della disposizione per le motivazioni già esposte dalla Corte di cassazione con la richiamata ordinanza n. 16164/19, che si intendono qui richiamate».

2.- Il 6 settembre 2021 si è costituito davanti a questa Corte l'INPS, convenuto nel giudizio *a quo*.

In primo luogo, la parte eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente, omettendo di dar conto di quanto statuito dalla norma transitoria di cui all'art. 13 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, non avrebbe colmato le lacune rilevate dalla sentenza n. 146 del 2020 di questa Corte.

Ancora, la questione sarebbe inammissibile perché il rimettente - in assenza di pronunce della Cassazione - avrebbe ommesso di sperimentare una possibile interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

Sarebbero inoltre «[d]el tutto generici» i profili di illegittimità costituzionale riferiti all'art. 14 CEDU e agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE.



Venendo alla non manifesta infondatezza, la parte riepiloga la normativa dettata in materia e osserva che il reddito di inclusione non potrebbe essere considerato, né un «mero sussidio per l'affrancamento dalla povertà», né «una prestazione che afferisce a bisogni primari ed essenziali della persona». Il reddito di inclusione non sarebbe solo un beneficio economico ma «un più ampio progetto personalizzato [...] volto a “traghetare” verso l'autonomia chi è in condizioni di povertà». Non sarebbe una «prestazione meramente assistenziale e generalizzata», poiché esso non viene corrisposto «ove il nucleo familiare non sottoscrive e persegue il “progetto personalizzato”». La realizzazione di tale progetto comporterebbe «una giustificata e necessaria correlazione tra la prestazione ed un maggiore e più intenso radicamento del soggetto nel territorio dello Stato italiano tale da rendere ragionevole la previsione del requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo»: invero, la realizzazione del progetto potrebbe essere «vanificata e/o non perseguibile ove fosse sufficiente, ai fini dell'accesso al ReI, un permesso lavorativo di più breve periodo».

Il ReI sarebbe una prestazione diretta a superare le criticità in cui è incorso il nucleo familiare già radicato stabilmente nel territorio italiano, non a creare il radicamento sociale dei nuclei non integrati. Esso non sarebbe una prestazione essenziale e si distinguerebbe dalle provvidenze oggetto delle sentenze di questa Corte n. 40 del 2013 e n. 187 del 2010, attinenti ai bisogni primari della persona.

Il rimettente osserva che il reddito di inclusione si porrebbe al di fuori dei settori di sicurezza sociale tutelati dal diritto europeo e richiama la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, la quale limiterebbe al soggiornante di lungo periodo il diritto alla parità di trattamento riguardo alle prestazioni sociali.

L'INPS richiama la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte (che ha fatto salvo il requisito del permesso di lungo periodo per l'assegno sociale) e osserva che l'uguaglianza tra cittadini italiani (ed europei) e stranieri andrebbe garantita solo per le prestazioni finalizzate al soddisfacimento di un bisogno primario dell'individuo, «che si configura come diritto inviolabile». Al di fuori di questi casi, il legislatore potrebbe richiedere agli stranieri un titolo di soggiorno che attesti «un'attiva partecipazione [...] alla vita sociale ed allo sviluppo/progresso del Paese». Le considerazioni espresse nella citata sentenza n. 50 del 2019 sarebbero estendibili a tutte le prestazioni «che non sono poste a garanzia della stessa sopravvivenza», che potrebbero essere limitate a quegli stranieri che hanno contribuito al «progresso morale e materiale» della collettività.

Il reddito di inclusione non ricadrebbe nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE, non rientrando nei settori di sicurezza sociale di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e ciò implicherebbe «la discrezionalità dello Stato membro di disciplinare e condizionare il riconoscimento della misura di politica attiva [...] in considerazione della peculiare finalità della prestazione all'esame». La questione riferita all'art. 34 CDFUE sarebbe dunque del tutto infondata, dato che la Carta si applica solo nell'attuazione del diritto europeo (art. 51 CDFUE). La materia del contrasto alla povertà rientrerebbe nella competenza degli Stati membri.

Il requisito del permesso di lungo periodo si raccorderebbe con la previsione dell'art. 9 t.u. immigrazione, in connessione con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

3.- Il 14 settembre 2021 si è costituita davanti a questa Corte J. C.C., ricorrente nel giudizio *a quo*.

La parte osserva, in primo luogo, che, data la motivazione dell'ordinanza di rimessione, le ragioni che hanno condotto alla sentenza di questa Corte n. 146 del 2020 sarebbero ora venute meno.

Nel merito, espone che i profili rilevanti, quali emergono dall'ordinanza di rimessione, sono due: *a)* la prestazione tutelerebbe la dignità della persona e, dunque, non sarebbe «susceptibile di limitazioni afferenti lo status civitatis»; *b)* il requisito in questione (permesso di soggiorno di lungo periodo) non risponderebbe al criterio di «ragionevole correlabilità» di cui alla giurisprudenza costituzionale.

Sotto il primo profilo, la parte ricorda alcune pronunce di accoglimento di questa Corte relative alle prestazioni di invalidità, che si sono fondate su diversi parametri, che sarebbero pertinenti anche nel caso in esame. Infatti, anche il bisogno di emanciparsi «da una condizione di povertà assoluta» e di «avviamento all'inserimento sociale» sarebbe riconducibile alla *ratio* delle sentenze menzionate e avrebbe copertura costituzionale. La parte rammenta che la legge 15 marzo 2017, n. 33 (Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali), definisce il reddito di inclusione come livello essenziale delle prestazioni sociali, da garantire in tutto il territorio nazionale, «con l'ampiezza garantita dal principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.», e rileva che la soglia economica fissata dalla norma censurata è «ampiamente inferiore a quella utilizzata dall'ISTAT per definire le famiglie in condizioni di povertà assoluta». Sarebbe evidente che «l'uscita da una condizione di povertà assoluta appartiene al nucleo dei bisogni primari ed essenziali della persona». Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa dovrebbe essere tutelato in quanto tale, al di là del “canale” di cui all'art. 36 Cost. e dei casi di inabilità al lavoro ex art. 38 Cost. Anche l'art. 34, paragrafo 3, CDFUE parlerebbe di «esistenza dignitosa» senza fare riferimento al lavoro.



Con riferimento ai bisogni primari, nessuna limitazione potrebbe essere opposta con riferimento a condizioni personali estranee al bisogno: men che meno potrebbero essere esclusi gli stranieri *ratione census* (cioè per non aver raggiunto il reddito necessario ad ottenere il permesso di lungo periodo) o *ratione temporis* (cioè per non aver maturato la residenza quinquennale necessaria per il permesso in questione).

La parte fornisce un esempio per dimostrare che il reddito di inclusione è destinato a persone prive di reddito o comunque in condizione di povertà assoluta e precisa di essere residente in Italia dal 2010, con un figlio a carico e titolare di permesso unico di lavoro e (al momento della domanda) di un ISEE di 4.707 euro: perciò, pur essendo destinata a restare in Italia per molti anni, non potrà mai accedere al ReI né al reddito di cittadinanza, non avendo entrate sufficienti per conseguire il permesso di lungo periodo.

Sotto il secondo profilo, la parte evidenzia il «circolo vizioso» tra un titolo di soggiorno (permesso di lungo periodo) che richiede due requisiti reddituali minimi (reddito pari all'assegno sociale e alloggio idoneo) e una prestazione destinata ai casi di povertà assoluta. Anche a tale proposito la parte richiama la giurisprudenza costituzionale relativa alle prestazioni di invalidità, osservando che non ci sarebbe differenza tra la condizione di sofferenza causata da invalidità e quella derivante da altre cause.

La parte poi rileva che gli argomenti della sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte non sarebbero applicabili al ReI in quanto una prestazione volta all'inclusione sociale non potrebbe essere condizionata a un permesso che richiede un inserimento già avvenuto. Inoltre, il reddito di inclusione ha durata limitata, mentre l'assegno sociale è a tempo indeterminato. Il ReI è subordinato alla partecipazione ad un processo di inclusione: dunque, la garanzia del radicamento territoriale atterrebbe al futuro della prestazione, mentre l'assegno sociale non è soggetto ad alcuna condizionalità.

Ancora, un'ulteriore illogicità deriverebbe dal fatto che, più alto è il numero dei figli, più difficile è conseguire il permesso di soggiorno che consente l'accesso al ReI (in quanto aumenta il reddito necessario ad ottenere il permesso di lungo periodo). Inoltre, la residenza biennale (richiesta a tutti) già garantirebbe una certa stabilità sul territorio.

In definitiva, il requisito del permesso di lungo periodo sarebbe irragionevole, non proporzionato e discriminatorio verso gli stranieri. La parte osserva anche che in tutti gli Stati europei le misure di contrasto alla povertà sono prestazioni condizionali ma che in nessuno Stato esse sono subordinate a un titolo di soggiorno che manifesti già tale inclusione.

4.- Il 14 settembre 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

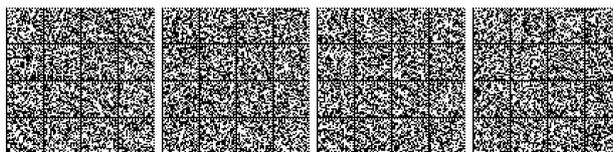
In primo luogo, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità della questione perché il rimettente chiederebbe «una sentenza additiva, che modifichi la norma denunciata». Il giudice *a quo* proporrebbe di abolire per gli stranieri il requisito del permesso di lungo periodo, «reputando per tali soggetti sufficiente il requisito della residenza continuativa in Italia da almeno due anni». Senonché, una cosa sarebbero i requisiti di residenza, un'altra i requisiti di soggiorno, che sarebbero richiesti anche per i cittadini europei, dovendo questi possedere «il diritto di soggiorno o il diritto di soggiorno permanente». La difesa erariale rileva che, in base al diritto europeo (art. 11 della direttiva 2003/109/CE), l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali è limitato ai soggiornanti di lungo periodo, salvo l'ampliamento previsto dalla direttiva 2011/98/UE in relazione a determinati settori di sicurezza sociale. Dunque, la norma censurata avrebbe optato per «la sola possibilità» a disposizione del legislatore nazionale. In base alla proposta del rimettente, il reddito di inclusione dovrebbe essere concesso agli stranieri sulla base della sola residenza biennale continuativa, mentre per i cittadini europei ciò non sarebbe sufficiente: ciò determinerebbe uno «stravolgimento dell'impianto della norma denunciata, che verrebbe trasformata in una disciplina sostanzialmente diversa, e non costituzionalmente obbligata; e anzi costituzionalmente vietata dall'art. 117 c. 1 Cost., nella misura in cui genererebbe una discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione e a vantaggio dei cittadini di paesi terzi». Poiché quella proposta dal giudice *a quo* non è l'unica soluzione configurabile in alternativa a quella censurata, la questione sarebbe inammissibile per invasione della discrezionalità legislativa.

Inoltre, secondo l'Avvocatura la motivazione dell'ordinanza di rimessione non sarebbe idonea a superare l'inammissibilità accertata dalla sentenza n. 146 del 2020 di questa Corte.

Ancora, la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente perché il rimettente non specifica il titolo che legittima il soggiorno in Italia della ricorrente.

In relazione alla non manifesta infondatezza, l'Avvocatura rileva che il reddito di inclusione sarebbe diverso dalle altre prestazioni assistenziali in relazione alle quali questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000: in quei casi «si trattava del riconoscimento di benefici attinenti ai bisogni primari e vitali della persona».

Il permesso di lungo periodo offrirebbe la prova del radicamento dello straniero nell'ordinamento italiano, in mancanza del quale non potrebbe «parlarsi di una situazione di povertà che spetti all'ordinamento italiano soccorrere, né vi è la base per predisporre e attuare nel tempo il progetto personalizzato». Il reddito di inclusione presupporrebbe un



radicamento già esistente, non sarebbe lo strumento per crearlo. La norma censurata sarebbe anche volta a scoraggiare il cosiddetto “turismo assistenziale”. A sostegno dell’infondatezza, l’Avvocatura invoca la citata sentenza n. 50 del 2019, riguardante l’assegno sociale. Inoltre, proprio le sentenze di questa Corte che hanno esteso a tutti gli stranieri regolari, a prescindere dal permesso di lungo periodo, diverse prestazioni assistenziali condurrebbero ancor più a ritenere ragionevole la richiesta di tale permesso per il reddito di inclusione, trattandosi di un diritto «finanziariamente condizionato», che impone un bilanciamento tra diritti individuali ed esigenze finanziarie. Dunque, l’art. 3 Cost. non sarebbe violato.

L’Avvocatura nega poi che sia violato l’art. 31 Cost., che contemplerebbe una tutela della famiglia «ma sempre nei limiti delle compatibilità finanziarie e sul presupposto che si tratti non della famiglia “in astratto”, bensì della famiglia specificamente riferibile alla società italiana». Inoltre, l’art. 31 Cost. lascerebbe discrezionalità al legislatore e non lo costringerebbe a prevedere proprio il reddito di inclusione e a individuare i requisiti auspicati dal rimettente.

Ancora, la difesa erariale nega che il reddito di inclusione sia una «prestazione essenziale»: esso mirerebbe a contrastare una situazione di povertà, «per quanto difficile, comunque compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa».

Sarebbe infondata anche la questione riferita all’art. 117, primo comma, Cost., «per il tramite del principio di non discriminazione di cui agli artt. 20 e 21» CDFUE. La scelta di limitare la prestazione *de qua* ai soli stranieri lungosoggiornanti sarebbe in linea con il diritto europeo, in particolare con la direttiva 2003/109/CE.

Infine, sarebbe insussistente la violazione dell’art. 34 CDFUE. Tale disposizione non si applicherebbe perché la materia del «contrasto alla povertà» sarebbe di competenza degli Stati membri. Comunque, come già detto per l’art. 31 Cost., l’art. 34 CDFUE non costringerebbe il legislatore a prevedere proprio il reddito di inclusione né a individuare i requisiti auspicati dal rimettente.

5.- Il 20 dicembre 2021 l’INPS ha depositato una memoria integrativa, ribadendo gli argomenti già svolti.

Considerato in diritto

1.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 113 del 2021, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), che, fra i diversi requisiti necessari per l’ottenimento del reddito di inclusione (di seguito, anche *ReI*), richiedeva agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente divide le questioni sollevate in due gruppi, il secondo dei quali ha carattere subordinato.

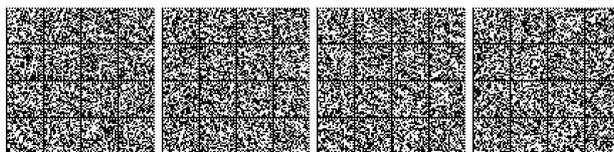
In primo luogo, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata violi gli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché l’art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il reddito di inclusione sarebbe una prestazione essenziale, diretta a soddisfare «“bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana». In relazione a questo tipo di prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbe costituzionalmente illegittima.

In secondo luogo, il rimettente osserva che, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», non vi sarebbe una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto e le situazioni di bisogno a rimedio delle quali la prestazione è prevista, considerato anche che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del radicamento», essendo necessario - per ottenere il beneficio - essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda» (art. 3, comma 1, lettera *a*, numero 2, del d.lgs. n. 147 del 2017); di qui la asserita violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.- Le medesime questioni di legittimità costituzionale sono state già sollevate dallo stesso giudice *a quo*, nel medesimo giudizio, e sono state dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 146 del 2020, per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non aveva argomentato sull’applicabilità della norma censurata, nonostante la sua abrogazione disposta, a decorrere dal 1° aprile 2019, dall’art. 11 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

Sia l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, hanno nuovamente eccepito l’inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non avrebbe colmato le lacune rilevate dalla sentenza n. 146 del 2020 di questa Corte.

L’eccezione non è fondata.



Nell'ordinanza ora in esame il Tribunale di Bergamo dedica ampio spazio a motivare l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo*: dando puntualmente atto dell'abrogazione operata dal d.l. n. 4 del 2019, come convertito, illustrando la portata della norma transitoria di cui all'art. 13 del medesimo decreto-legge e argomentando sulla sua irretroattività. Il rimettente si sofferma inoltre sulla necessità di valutare la domanda presentata nel 2018 in base alle norme vigenti all'epoca, al fine di un riconoscimento giudiziale del reddito di inclusione "ora per allora", e richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, del 19 febbraio 2019, n. 4890, riguardante le domande di permesso umanitario presentate prima del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Mentre dunque nella precedente ordinanza il Tribunale di Bergamo aveva ommesso di dare conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata, così come di indicare le ragioni che lo inducevano a ritenerla nondimeno applicabile, e non aveva preso in considerazione la norma transitoria di cui all'art. 13 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella nuova ordinanza il medesimo rimettente si dà carico di ricostruire in maniera adeguata il quadro normativo di riferimento e offre elementi a sostegno delle sue conclusioni circa la necessità di applicare la norma censurata, ancorché nel frattempo non più operante.

Gli argomenti offerti nell'ordinanza in esame forniscono una motivazione adeguata e plausibile sulla rilevanza della questione, considerato anche il fatto che, sul tema, questa Corte opera un controllo "esterno" sulla valutazione del giudice *a quo* (*ex multis*, sentenze n. 19 del 2022, n. 236 e n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019).

3.- L'INPS e l'Avvocatura sollevano anche altre eccezioni di inammissibilità.

3.1.- Secondo l'INPS, la motivazione sulla rilevanza sarebbe carente perché il rimettente non avrebbe argomentato sulla «possibilità di interpretare la norma in maniera costituzionalmente orientata». La parte non indica quale sarebbe la possibile interpretazione conforme a Costituzione. Interpretazione che peraltro pare preclusa dal tenore letterale della disposizione, che limita chiaramente il beneficio ai soli stranieri titolari del permesso di lungo periodo, con la conseguenza che deve trovare applicazione il «principio - ripetutamente affermato da questa Corte - secondo il quale l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (sentenza n. 221 del 2019; più di recente, sentenza n. 19 del 2022, riguardante l'analoga questione sollevata in relazione al reddito di cittadinanza).

Pertanto, nemmeno tale eccezione è fondata.

3.2.- Inoltre, per l'INPS sarebbero «[d]el tutto generici» i profili di illegittimità costituzionale riferiti all'art. 14 CEDU e agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE.

L'eccezione non è fondata con riferimento all'art. 14 CEDU. Il rimettente cita le sentenze n. 187 del 2010 e n. 40 del 2013 di questa Corte, che hanno accolto questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento all'art. 14 CEDU, sull'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui tale norma subordinava al requisito della carta di soggiorno la concessione agli stranieri di determinati benefici. Inoltre, l'ordinanza menziona la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 settembre 2005, *Stec e altri contro Regno Unito*, riguardante una lamentata violazione dell'art. 14 CEDU in relazione a certe provvidenze. Ciò consente di ritenere sufficiente, ancorché sintetica, la motivazione sulla non manifesta infondatezza di tale questione.

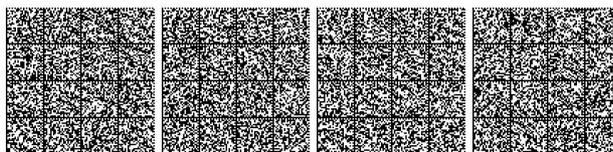
L'eccezione è invece fondata con riferimento agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE, che sono semplicemente menzionati e sintetizzati dal rimettente, senza alcun argomento sulla loro pertinenza al caso di specie, né sulla loro assunta violazione. In particolare, il rimettente non illustra il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di inclusione rappresentino «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che è sufficiente a determinare la manifesta inammissibilità di tutte le censure basate sulla Carta (da ultimo, sentenze n. 19 del 2022, n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021 e n. 278 del 2020).

Vanno pertanto dichiarate manifestamente inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni sollevate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE.

3.3.- Va dichiarata manifestamente inammissibile anche la questione ex art. 31 Cost., poiché tale parametro è meramente menzionato e il rimettente si limita a sintetizzarne il contenuto, senza spendere argomenti per illustrare la sua violazione da parte della norma censurata.

3.4.- L'Avvocatura eccepisce poi l'inammissibilità delle questioni perché il rimettente proporrebbe «una sentenza additiva, che modifichi la norma denunciata» in modo non costituzionalmente obbligato, con invasione della discrezionalità legislativa.

L'eccezione non è fondata.



Il giudice *a quo* contesta l'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017 «nella parte in cui prevede, per l'accesso al ReI (reddito di inclusione), che i cittadini di nazionalità extra UE debbano essere titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi)». Il petitum formulato dal rimettente non è manipolativo, ma parzialmente ablativo: viene semplicemente chiesta l'eliminazione del requisito del permesso di lungo periodo, cui conseguirebbe il venir meno dell'esclusione degli altri stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. A questa Corte non è richiesto dunque di introdurre alcuna nuova norma, con la conseguenza che il tema delle «rime obbligate» è impropriamente introdotto in questo contesto, così come è improprio affermare che il giudice *a quo* avrebbe invaso la discrezionalità legislativa (in senso simile, sentenze n. 126 del 2021 e n. 166 del 2018).

3.5.- Infine, secondo l'Avvocatura la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente perché il rimettente non specifica il titolo che legittima il soggiorno in Italia della ricorrente.

In effetti, l'ordinanza non fornisce questa informazione (dall'atto di costituzione di J. C.C. risulta che la ricorrente era titolare di permesso unico di lavoro), ma la lacuna non comporta un difetto di motivazione, perché il giudice *a quo* contesta l'esclusione degli stranieri «in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi)», cioè di tutti gli stranieri regolari e non degli stranieri titolari di uno specifico permesso.

Nemmeno tale eccezione è dunque fondata.

4.- Superate le eccezioni preliminari, è possibile passare al merito.

Le questioni sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., non sono fondate.

Devono essere richiamate qui le conclusioni alle quali questa Corte è pervenuta nella recente sentenza n. 19 del 2022, con cui sono state dichiarate non fondate questioni analoghe, sollevate dallo stesso odierno rimettente in riferimento al reddito di cittadinanza, cioè all'istituto che nel 2019 ha sostituito il reddito di inclusione qui in esame.

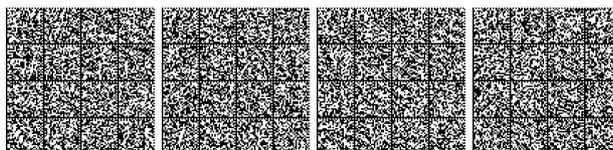
Sulla scia di alcuni precedenti (sentenze n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021), questa Corte ha osservato in particolare che «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale», e che «[a] tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari», il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio.

Nonostante le differenze che il reddito di inclusione presenta rispetto al reddito di cittadinanza - il quale in effetti si connota per una più spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo, oltre che per un maggior peso degli impegni in capo ai beneficiari e una più alta soglia economica d'accesso - i due istituti hanno in comune le caratteristiche che questa Corte ha valorizzato nella sentenza n. 19 del 2022 per pervenire alla conclusione della non fondatezza delle questioni che le erano state sottoposte.

La medesima conclusione raggiunta deve essere confermata, per le stesse ragioni, in relazione al (precedente) istituto del reddito di inclusione.

Al di là della sua definizione «quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2, comma 1), è innanzitutto decisiva, per qualificarne la natura, la prevista necessaria adesione del nucleo familiare beneficiario «a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa» (art. 2, comma 2). Parimenti, il contenuto della misura non si esauriva in un beneficio economico, perché con questo concorreva una componente di servizi alla persona identificata nello stesso progetto personalizzato, in esito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare (art. 2, comma 3). Tale progetto, destinato a essere sottoscritto dai componenti il nucleo familiare, doveva individuare, «sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale: *a*) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; *b*) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico connesso al ReI; *c*) gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare» (art. 6, comma 2). Servizi e impegni erano poi definiti nell'art. 6, commi 4 e 5.

Ancora, era previsto che, in caso di mancato rispetto degli impegni da parte dei beneficiari, si sarebbero applicate le sanzioni di cui all'art. 12 (art. 2, comma 9) e che la durata del progetto potesse eccedere la durata del beneficio economico (art. 6, comma 7).



Alla luce delle già richiamate conclusioni della citata sentenza n. 19 del 2022, questa Corte deve dunque dichiarare non fondate le questioni sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., non senza sottolineare nuovamente che «[l]a conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale” (sentenza n. 137 del 2021)».

5.- Non è fondata neppure la questione sollevata per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 14 CEDU. Anche in questo caso, si possono riproporre le considerazioni già svolte nella sentenza n. 19 del 2022 in merito al reddito di cittadinanza.

5.1.- Il parametro interposto è invocato in modo pertinente.

L’art. 14 CEDU costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (*ex multis*, sentenze della Corte EDU, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia, paragrafo 64; 8 aprile 2014, Dhahbi contro Italia, paragrafo 39).

Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l’art. 14 si collega nel caso di specie, ma implicitamente invoca l’art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà, attraverso il richiamo alla già citata decisione della Corte EDU, 5 settembre 2005, Stec e altri contro Regno Unito, e alla sentenza n. 187 del 2010 di questa Corte, nella quale lo stesso art. 1 si raccorda con il principio di non discriminazione. E, poiché il d.lgs. n. 147 del 2017 prevedeva un diritto al reddito di inclusione (che «è riconosciuto dall’INPS previa verifica del possesso dei requisiti», in base al suo art. 2, comma 6, ma la cui erogazione era poi subordinata alla sottoscrizione del progetto personalizzato, come previsto all’art. 9, commi 5 e 6), non impropriamente il giudice *a quo* ha invocato il parametro convenzionale.

5.2.- Questa Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (là dove subordinava l’accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all’art. 14 CEDU. Nella sentenza n. 187 del 2010, in particolare, si è osservato che «[c]iò che dunque assume valore dirimente» è «accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Sicché, ove «si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondata su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo». Questo criterio di giudizio è stato poi ribadito dalle sentenze n. 329 del 2011 e n. 50 del 2019.

In questa prospettiva, le conclusioni sopra raggiunte sulle caratteristiche del reddito di inclusione - che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell’individuo, ma persegue più ampi obiettivi di inclusione sociale e lavorativa - conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 14 CEDU.

6.- Resta da esaminare la questione sollevata in via subordinata, con riferimento all’art. 3, primo comma, Cost. Il giudice *a quo* ritiene che, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali» della persona, la disposizione censurata sarebbe comunque costituzionalmente illegittima per l’assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista.

Nemmeno tale questione è fondata, giacché il raffronto fra il requisito prescritto e le finalità perseguite dalla misura non conduce a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell’esercizio della sua discrezionalità.

Anche in questo caso, si possono riproporre le considerazioni già svolte nella sentenza n. 19 del 2022 in merito al reddito di cittadinanza.

Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante. Più precisamente, in base all’art. 9, commi 1 e 2-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), esso può essere chiesto in presenza di quattro requisiti: a) «possesso, da almeno



cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato (art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

Ciò precisato, la ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la *ratio* del reddito di inclusione discende dalla circostanza, già ampiamente sottolineata, che tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale» (art. 6, comma 2, lettera a, del d.lgs. n. 147 del 2017). Va considerato, inoltre, che la durata del beneficio economico poteva arrivare a diciotto mesi, con possibilità di rinnovo per un periodo di dodici mesi (art. 4, comma 5). Peraltro, «[l]a durata del progetto può eccedere la durata del beneficio economico» (art. 6, comma 7).

L'orizzonte temporale della misura non era dunque di breve periodo, considerando, sia la durata del beneficio, sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicavano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di inclusione, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), sollevate, in riferimento agli artt. 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

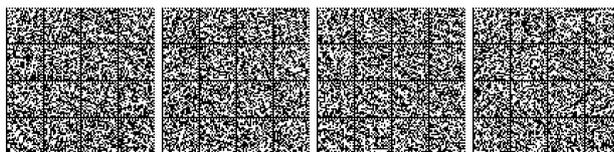
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 35

Ordinanza 26 gennaio - 17 febbraio 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di S. E., deputato all'epoca dei fatti, per il delitto di diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Torino - Lamentato difetto di nesso funzionale tra le dichiarazioni pubblicate e l'esercizio della funzione parlamentare - Ammissibilità del ricorso.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, con ricorso depositato in cancelleria il 7 luglio 2021, iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*), il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 luglio 2021 (reg. confl. pot. n. 4 del 2021), il Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A), con la quale la Camera dei Deputati ha reputato che le dichiarazioni dell'allora deputato S. E. - contenute nello scritto pubblicato il 1° settembre 2012 sulla sua pagina facebook, riguardanti D. L., G. V. e G. R. - fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto affermato nel ricorso, a seguito della querela presentata dalle persone offese, S. E. è stato rinviato a giudizio per rispondere del delitto di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, commi primo, secondo e terzo, del codice penale, perché, quale autore dello scritto apparso sul sito internet [www.facebook.com/\[s.e.\]](http://www.facebook.com/[s.e.]), offendeva la reputazione di D. L., G. V. e G. R., affermando: «stanotte durante l'attacco al cantiere di Chiomonte indovinate un po' chi dava supporto ai teppisti informandoli via cellulare dei movimenti della polizia? G. V. Il tutto coordinato da D. L., portavoce di G. R. che è agli arresti domiciliari e quindi dispensa ordini dalla poltrona di casa sua. Un vero schifo!».

che, nel corso del giudizio, il 27 settembre 2017, S. E. ha eccepito l'insindacabilità delle opinioni ai sensi dell'art. 68 Cost.;



che il Tribunale di Torino ritenendo «non del tutto evidente né la sussistenza di una prevalente causa di proscioglimento nel merito né la ricorrenza integrale dei presupposti applicativi della causa di non punibilità con riferimento a tutte le diverse manifestazioni del pensiero oggetto di contestazione», ha disposto la trasmissione degli atti alla Camera dei Deputati, sospendendo il processo fino alla decisione parlamentare;

che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica si è riunita in sette sedute, esprimendosi, infine, a maggioranza per l'applicazione dell'art. 68 Cost. in favore delle dichiarazioni rilasciate da S. E. nella seduta del 20 novembre 2019;

che il 24 marzo 2021 l'assemblea della Camera, accogliendo la proposta della Giunta, ha deliberato che «i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione»;

che, in particolare, la Camera ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 68 Cost., richiamando diversi interventi del parlamentare S.E. ed affermando che lo scritto oggetto di imputazione costituisce «la proiezione esterna e lo sviluppo sul piano politico-istituzionale di un'attività parlamentare svolta nelle forme tipiche»;

che la delibera, così motivata, ha dunque precluso al Tribunale di Torino l'esame nel merito delle dichiarazioni contestate a S. E., non rendendo possibile accertare se, nella specie, ricorressero o meno i presupposti del reato contestato;

che, in particolare, il ricorrente non ravvisa la sussistenza del nesso funzionale, alla cui sussistenza la giurisprudenza costituzionale ha subordinato l'applicabilità della insindacabilità parlamentare.

Considerato che, con ricorso depositato il 7 luglio 2021 (reg. confl. pot. n. 4 del 2021), il Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A), con la quale la Camera dei Deputati ha reputato che le dichiarazioni dell'allora deputato S. E. - contenute nello scritto pubblicato il 1° settembre 2012 sulla sua pagina facebook, riguardanti D. L., G. V. e G. R. - fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del Tribunale di Torino a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 148, n. 84, n. 82 e n. 69 del 2020);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva della Camera dei Deputati a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 286 del 2014);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per insussistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei Deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 148, n. 82 e n. 69 del 2020; n. 193 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dal Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, nei confronti della Camera dei Deputati;

2) dispone:

a) che la Cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;



b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati alla Camera dei Deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente ratione temporis.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220035

N. 36

Sentenza 11 gennaio - 18 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Piano socio-sanitario regionale 2019-2023 - Possibilità, in via eccezionale, di conferire a medici, privi del diploma di specializzazione, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo anche per lo svolgimento di funzioni ordinarie - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, del principio di eguaglianza, della tutela del diritto alla salute e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48, art. 1, comma 2, nella parte in cui approva l'allegato Piano socio-sanitario regionale della Regione Veneto 2019-2023.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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. 1, comma 2, e dell'allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra Anaa-assomed del Veneto - Asso-



ciazione sindacale medici dirigenti del Veneto e altri e la Regione Veneto, con ordinanza del 29 dicembre 2020, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Anaao-assomed del Veneto e della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Fabio Corvaja e Federico Pagetta per Anaao-assomed del Veneto, Andrea Manzi e Enrico Minnei per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

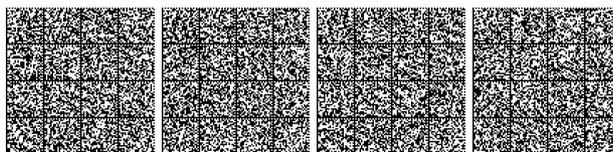
1.- Con ordinanza del 29 dicembre 2020 (reg. ord. n. 33 del 2021) il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), nella parte in cui approva, quale parte integrante della stessa legge regionale, il Piano socio sanitario (PSSR) 2019-2023, nella parte in cui prevede che, per garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie comprese nei Livelli essenziali di assistenza (LEA), «le aziende sanitarie possono, in via eccezionale, conferire ai medici incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di funzioni ordinarie». Il PSSR prevede altresì che, qualora non si possano reperire medici in possesso della specializzazione richiesta, la selezione possa estendersi a medici con specializzazione equipollente o affine; ed inoltre prevede che, qualora anche i suddetti medici non siano reperibili, l'incarico individuale possa essere conferito a medici privi del diploma di specializzazione, sulla base di linee di indirizzo regionali che definiscono le modalità di inserimento dei medici all'interno di strutture aziendali e di individuazione di ambiti di autonomia esercitabili con tutoraggio del personale strutturato. Il PSSR prevede, infine, che le Regioni possono organizzare o riconoscere percorsi formativi per l'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego dei medici privi del diploma di specializzazione.

2.- Le questioni di costituzionalità nascono nell'ambito di un giudizio relativo alla richiesta di annullamento delle delibere di Giunta che danno attuazione alla disposizione regionale impugnata e definiscono le linee di indirizzo regionali per l'inserimento dei medici non specialisti nei dipartimenti di emergenza e nelle strutture aziendali; il giudice rimettente ha ritenuto la norma in contrasto con gli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

3.- Invero, secondo il TAR, la scelta organizzativa della Regione Veneto di far fronte alla carenza di personale medico specializzato presso le unità operative del pronto soccorso e dell'area internistica con contratti a tempo determinato di medici non specializzati e non iscritti alle scuole di specializzazione, violerebbe in primo luogo l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 7, 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), secondo cui alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), compresa la possibilità di accesso con specializzazione di una disciplina affine; in relazione all'art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997, che include tra i requisiti specifici per il concorso il diploma di specializzazione; e, in relazione all'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), che per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale richiede il diploma di formazione specifica in medicina generale.

3.1.- Infatti, secondo il TAR le norme interposte, nell'individuare il possesso della specializzazione quale requisito necessario per partecipare ai concorsi per l'accesso alla dirigenza sanitaria, integrerebbero un principio fondamentale in materia di tutela della salute, per l'importanza della formazione professionale del medico nello svolgimento delle sue funzioni, a cui le Regioni non potrebbero derogare.

4.- Inoltre, la norma impugnata, consentendo la stipula di contratti di lavoro autonomo con medici privi di specializzazione e senza durata predeterminata, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento agli artt. 7, commi 5-bis e 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale, prevedono che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare contratti



di lavoro a tempo determinato solo per specifiche esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale, a cui non possono far fronte con personale in servizio; contratti stipulabili solo con esperti di particolare e comprovata specializzazione e in relazione a progetti specifici e determinati.

5.- Infine, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi di coordinamento della finanza pubblica, non essendo chiaro se il reclutamento del personale estraneo alla pubblica amministrazione avvenga nel rispetto dei limiti percentuali di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché in contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost., in quanto il sistema di reclutamento delineato dalla normativa nazionale (art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992; art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997 e art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999) è funzionale alla tutela del diritto alla salute e all'attuazione del principio di uguaglianza per garantire l'uniformità del trattamento normativo ed economico del personale sanitario assunto con contratto di lavoro autonomo.

6.- Con atto depositato il 13 aprile 2021 si è costituita in giudizio la Regione Veneto eccependo l'inammissibilità delle questioni per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, non essendo stato considerato il contesto emergenziale in cui nasce la disposizione censurata, né il suo carattere eccezionale, residuale e recessivo, volto a sopprimere alla grave situazione di carenza di personale medico specialistico in cui versa la Regione stessa.

6.1.- Inoltre, la Regione Veneto rappresenta che non è stato considerato che i contratti di lavoro autonomo sono stipulabili solo dopo aver verificato l'impossibilità di assumere medici specialisti nell'area del pronto soccorso e della medicina interna o in possesso di diploma di specializzazione in discipline equipollenti o affini e previa frequentazione di un percorso formativo per i neoassunti, che svolgono l'attività sotto la supervisione di un tutor, né è stato considerato che il contratto può sempre essere risolto prima della scadenza, quando sia possibile assumere medici a tempo indeterminato specialisti nella disciplina richiesta o in altra equipollente o affine.

7.- La Regione, inoltre, ha eccepito la mancata considerazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 547 e seguenti, e della legge 24 aprile 2020, n. 27 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi), che prevedono, rispettivamente, l'ammissione alle procedure concorsuali degli specializzandi e la stipula di contratti di lavoro autonomo, di durata non superiore a sei mesi, anche in favore di coloro che non sono utilmente collocati nelle graduatorie di cui all'art. 1, comma 547, della legge n. 145 del 2018 e dei laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione e iscritti agli ordini professionali, sino al 2020, in ragione della situazione di emergenza pandemica.

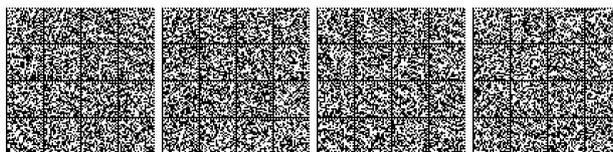
8.- Quale ulteriore causa di inammissibilità la Regione Veneto ha dedotto l'erroneità del presupposto interpretativo, poiché, a seguito dell'applicazione della legge regionale censurata, non si instaura un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma un rapporto di lavoro precario, senza equiparazione del percorso formativo della specializzazione con un percorso formativo alternativo e, comunque, restano escluse alcune specialità (anestesia, rianimazione e terapia intensiva e del dolore, medicina nucleare, radiodiagnostica, radioterapia e neuroradiologia).

9.- Infine, la difesa della Regione ha eccepito il mancato tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, in relazione al fatto che la norma censurata sarebbe diretta a garantire diritti essenziali della persona, correlati alla funzionalità del pronto soccorso, e inoltre ha contestato il difetto di rilevanza della questioni per carenza di legittimazione processuale e la mancanza di interesse delle parti che hanno azionato il giudizio *a quo*, trattandosi di un'associazione di medici (Anaa-assomed del Veneto - Associazione sindacale medici dirigenti del Veneto) e di alcuni medici specializzati e di uno specializzando privi di un interesse attuale e concreto ad agire.

10.- Nel merito, la Regione ha rivendicato di aver agito nell'esercizio della propria competenza in materia di organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, per garantire la continuità organizzativa del Servizio sanitario in via eccezionale, provvisoria, residuale e recessiva, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 e in linea con la legge n. 145 del 2018.

11.- L'assetto ordinamentale voluto dal legislatore nazionale non sarebbe stato modificato, né sarebbe stata incisa la disciplina delle professioni sanitarie, materia di competenza legislativa concorrente, poiché, come già affermato in relazione alle eccezioni di inammissibilità, il ricorso a contratti di lavoro autonomo sarebbe residuale e recessivo, essendo possibile solo se, e fino a quando, non siano disponibili medici specializzati, anche in discipline equipollenti o affini, per far fronte alla situazione di emergenza determinata dalla impossibilità di assumere personale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992, del d.P.R. n. 483 del 1997 e del d.lgs. n. 368 del 1999, e salva la possibilità di risolvere anche anticipatamente il contratto di lavoro autonomo con i medici non specializzati, qualora si renda disponibile personale in possesso del requisito di specializzazione.

11.1.- Peraltro, i contratti a tempo determinato interessano medici laureati e iscritti all'albo professionale, dotati di specifiche competenze acquisite durante il corso di laurea e sufficienti a compiere qualsiasi attività clinico sanitaria, come riconosciuto dal d.lgs. n. 368 del 1999, in coerenza con la direttiva n. 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del



Consiglio del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e con il Decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 9 maggio 2018, n. 58 (Regolamento recante gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo), che non escludono che il medico abilitato non specializzato possa svolgere la professione sanitaria in qualunque ambito, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità.

11.2.- Inoltre, prosegue la Regione, andrebbe considerato che i medici senza specializzazione vengono inseriti nei reparti di pronto soccorso previo percorso formativo sovrapponibile a quello dei medici di medicina generale per l'attività di emergenza sanitaria territoriale in base alla deliberazione della Giunta regionale 28 maggio 2018, n. 767 (Approvazione del bando ai fini della partecipazione e realizzazione di un corso regionale teorico-pratico per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio dell'attività di Emergenza Sanitaria Territoriale ex art. 96 dell'Accordo Collettivo Nazionale per la Medicina Generale 23.5.2005 e *smi*), per la gestione dei cosiddetti "codici bianchi", per supplire alle carenze di organico dei pronto soccorso.

12.- La questione non sarebbe fondata neppure in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di incarichi diversi da quelli dirigenziali di cui al parametro interposto e non comportando alcuna lievitazione della spesa, siccome conferiti sul presupposto della carenza del personale medico specializzato in servizio attivo, mentre in relazione agli artt. 3 e 32 Cost. la disposizione censurata, attraverso l'impiego di medici non specializzati, mirerebbe proprio a garantire la tutela della salute.

13.- Nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 13 aprile 2021, si è costituita l'Anaa-assomed del Veneto, ricorrente nel giudizio principale, aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, per contrasto con la normativa statale che richiede la formazione specialistica quale requisito necessario per l'inserimento dei medici nelle strutture ospedaliere del Servizio sanitario nazionale e per contrasto con la normativa statale che limita il ricorso ai contratti a termine nella pubblica amministrazione alla necessità di conferire progetti specifici e determinati e per prestazioni temporanee e altamente qualificate, che non sono state individuate dal PSSR 2019-2023.

14.- Infine, Anaa-assomed ritiene la questione fondata anche in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., poiché il rispetto del principio di uguaglianza è particolarmente evidente in relazione al bene primario salute, la cui tutela va assicurata in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e perché solo un'adeguata preparazione specialistica garantirebbe il livello delle prestazioni.

15.- Con successive memorie le parti hanno ribadito le proprie argomentazioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), che approva il Piano socio-sanitario (PSSR) 2019-2023 quale parte integrante della stessa legge regionale, nella parte in cui autorizza la stipula di contratti di lavoro autonomo per far fronte alle carenze di personale medico specializzato nelle unità operative di pronto soccorso e nell'area internistica e per poter utilizzare medici privi del requisito di specializzazione; il PSSR, cui la legge regionale rinvia, prevede che il reclutamento con contratto di lavoro autonomo avvenga sulla base di linee di indirizzo regionale che definiscono le modalità di inserimento dei suddetti medici nelle strutture aziendali e individuano gli ambiti di autonomia esercitabili dai medici non specialisti sotto il tutoraggio del personale strutturato, eventualmente riconoscendo percorsi formativi per l'acquisizione delle competenze teorico pratiche negli ambiti di loro potenziale impiego; infine, il PSSR prevede espressamente la clausola risolutiva per i contratti di lavoro autonomo stipulati con i medici non specializzati qualora risultino disponibili all'assunzione i medici specializzati.

2.- Il TAR Veneto ritiene che il PSSR 2019-2023 violi gli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 15, comma 7, 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), all'art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e all'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), poiché le norme statali impongono, quale requisito per l'instaurazione del rapporto di lavoro alle dipendenze dal Servizio sanitario nazionale, il possesso della specializzazione; tale requisito verrebbe ad integrare un principio fondamentale della materia «tutela della salute».



2.1.- La norma sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento agli artt. 7, commi 5-bis e 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), poiché le pubbliche amministrazioni possono utilizzare contratti di lavoro a tempo determinato solo per specifiche esigenze, di carattere temporaneo ed eccezionale, a cui non possono far fronte con personale in servizio, e solo in favore di esperti di particolare e comprovata specializzazione e in relazione a progetti specifici e determinati.

2.2.- Infine, è dedotto il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce precisi limiti percentuali per il reclutamento di personale estraneo alla pubblica amministrazione.

3.- La Regione Veneto, costituita in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo poiché il TAR Veneto avrebbe omesso di considerare la recente flessibilizzazione della legislazione statale, laddove consente l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario anche a medici specializzandi dell'ultimo anno di corso (art. 1, comma 548-bis, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»), o del penultimo anno ovvero a medici laureati e abilitati all'esercizio della professione (art. 2-bis, commi 1, lettera a, e 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante «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).

4.- L'eccezione di inammissibilità è fondata.

5.- È inadeguata la prospettazione del TAR rimettente laddove, nell'individuare la normativa statale interposta integrante i principi fondamentali in materia di tutela della salute, si è riferito, non già alla situazione emergenziale che ha determinato la legislazione regionale, ma ai diversi requisiti richiesti per l'immissione in ruolo del personale strutturato.

6.- L'ordinanza di rimessione ha, infatti, ignorato il quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria e la relativa flessibilizzazione dei requisiti come disposto dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), ove si stabilisce che «[f]ino al 31 dicembre 2021, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale [...]».

6.1.- Parimenti è stato ignorato dal rimettente l'art. 1, comma 548-bis, della legge n. 145 del 2018, secondo cui le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, fino al 31 dicembre 2022, possono assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale coloro i quali sono utilmente collocati nella graduatoria di cui al comma 547, che, a propria volta, prevede l'ammissione alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina, degli specializzandi a partire dal terzo anno del corso di formazione specialistica.

6.2.- Infine, non è stato considerato l'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020 che, pur riguardando la specifica emergenza epidemiologica da COVID-19, prevede che, per far fronte alle relative esigenze straordinarie ed urgenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, fino al perdurare dello stato di emergenza, possono procedere al reclutamento di medici specializzandi, iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, anche ove non collocati nelle graduatorie di cui all'art. 1, comma 547, della legge n. 145 del 2018, conferendo incarichi di lavoro autonomo, in deroga all'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché di laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali.

7.- Dall'esame delle suddette disposizioni emerge che il legislatore statale ha previsto in più occasioni, anche per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato, la possibilità di stipulare contratti a termine anche di lavoro autonomo, talora per i soli specializzandi e talaltra per i laureati abilitati, così da fronteggiare l'emergenza con soluzioni temporanee.

8.- Invero, la risalente normativa statale degli anni Novanta, indicata come interposta dall'ordinanza di rimessione, si poneva in un contesto di conclamato eccesso di laureati in medicina; al contrario, va rilevato che l'introduzione del numero programmato per l'accesso alle facoltà di medicina e chirurgia ha determinato uno squilibrio tra la domanda e l'offerta di impiego.

L'aumento dei posti nelle facoltà e nelle scuole di specializzazione sembra, ora, destinato a superare le descritte emergenze, che, tuttavia, attualmente permangono in maniera differenziata sul territorio, con particolare riguardo alle specializzazioni collegate alla medicina di urgenza, per ciò si registra un permanente deficit di candidati.

Risulta decisiva la circostanza del mutamento del complessivo quadro della indisponibilità di sanitari specializzati da destinare alle strutture di pronto soccorso; quadro che, infatti, con la normativa statale più recente è divenuto a consentire il contingente impiego di medici non specializzati.



9.- L'ordinanza di rimessione avrebbe dovuto confrontarsi con questa evoluzione della normativa statale, soprattutto in considerazione del fatto che l'adozione della legge regionale censurata è stata determinata dalla carenza del personale specializzato particolarmente avvertito nel settore della medicina d'urgenza (come indicato nella delibera della Giunta regionale del 12 luglio 2019, n. 1035, recante «Approvazione delle disposizioni operative per l'efficientamento del modello organizzativo di Pronto Soccorso ed individuazione delle azioni per il governo del personale di Pronto Soccorso»; e nella delibera della Giunta regionale del 26 luglio 2016, n. 1224, recante «Organizzazione amministrativa della Giunta regionale: modifiche all'assetto organizzativo. Legge Regionale n. 54 del 31.12.2012, come modificata dalla legge regionale 17 maggio 2016, n. 14»).

La circostanza si evince, non solo dai lavori preparatori della suddetta legge regionale censurata, ma dalle stesse previsioni del PSSR 2019-2023 che, infatti, autorizza la stipula dei contratti di lavoro autonomo con medici laureati e abilitati solo dopo che l'Azienda abbia «a) accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno anche in relazione al ricorso a tutti gli istituti previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente; b) accertato l'assenza di valide graduatorie di concorso pubblico o avviso pubblico, cui attingere per eventuali assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato; c) accertato, pur in presenza di graduatorie di cui alla precedente lettera b), il rifiuto del personale utilmente collocato nelle stesse graduatorie all'assunzione; d) indetto, nell'ipotesi di assenza di graduatorie, procedure per assunzioni di personale a tempo indeterminato o determinato, in rapporto alla natura permanente o temporanea delle funzioni che deve garantire [...]».

10.- Il mancato confronto con il complessivo quadro normativo statale di riferimento comporta un'insufficiente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza con riferimento ai presupposti che consentono di ricorrere alla stipula di contratti di lavoro autonomo per far fronte alla carenza di personale medico nelle strutture sanitarie, con conseguente inammissibilità della questione sollevata (*ex multis*, sentenza n. 27 del 2015).

11.- Parimenti inammissibile è la censura riferita al contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non essendosi il rimettente confrontato con la specifica previsione del PSSR che prevede che «[r]estano salve, per quanto non diversamente disciplinato nel presente articolo, le disposizioni in materia di rapporti di lavoro autonomo contenute nell'articolo 7, comma 5-bis e seguenti del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165», cosicché la verifica del rispetto delle percentuali massime di assunzione, a ben vedere, è rinviata dalla disposizione in esame al momento della stipula dei singoli contratti di lavoro autonomo.

12.- Infine, sono inammissibili, in quanto non autonomamente argomentate rispetto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche le censure riferite agli artt. 3 e 32 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e dell'allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

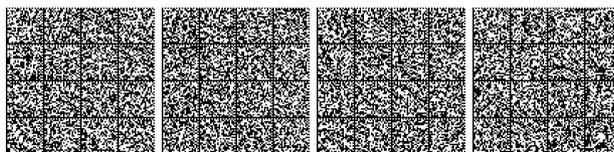
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 37

Ordinanza 12 gennaio - 18 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale - Disciplina dell'accesso ai luoghi di detenzione e dei suoi poteri - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 10, artt. 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *b)*, *h)* e *l)*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 10 (Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-11 agosto 2020, depositato in cancelleria il 7 agosto 2020, iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

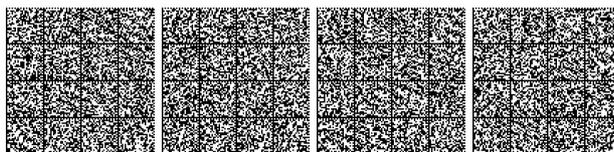
Udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 agosto 2020 (reg. ric. n. 66 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *b)*, *h)* e *l)*, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 10 (Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale), svolgendo censure, specificamente, nei confronti della lettera *f)* del comma 1 dell'art. 5 (a norma della quale, nella formulazione all'epoca vigente, il Garante «visita gli Istituti penitenziari, gli Istituti penali per i minorenni, i Centri di permanenza temporanea per stranieri, le strutture per il TSO, i posti di polizia, le caserme dei carabinieri e gli ospedali psichiatrici giudiziari incontrando liberamente i soggetti ivi reclusi») e nei confronti del comma 5 dell'art. 6 (a norma del quale, nella formulazione all'epoca vigente, «[i]l Garante, nel caso in cui ritenga che la segnalazione sia fondata, intima all'ufficio competente la risoluzione e, comunque, la rimozione dell'irregolarità nel termine di quindici giorni»);

che, ad avviso della difesa statale, la formulazione dell'art. 5, comma 1, lettera *f)*, nel consentire al Garante istituito nella Regione Liguria di incontrare liberamente i soggetti detenuti, non contemplerebbe alcuna modalità o limitazione per la disciplina del suo accesso ai luoghi di detenzione, e ciò a differenza di quanto stabilisce, con riferimento alla figura del Garante nazionale, la disciplina statale di settore, di cui all'art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10;

che, pertanto, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettere *b)*, *h)* e *l)*, Cost. che riserva allo Stato la competenza legislativa nelle materie - rispettivamente - dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza e dell'ordinamento penale;

che, secondo il ricorrente, la materia dell'immigrazione «comprende evidentemente anche gli aspetti del trattamento degli stranieri in attesa dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, nonché la regolamentazione delle modalità di loro trattenimento nei centri e soprattutto le modalità in presenza delle quali i Garanti possono accedere a quei luoghi»;



che, inoltre, a giudizio del ricorrente, la disciplina statale regolante «le modalità di accesso ai luoghi ove sono tenuti gli stranieri», nel dettare «disposizioni necessariamente limitative», sarebbe espressione anche della competenza legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza, e coinvolgerebbe anche la materia dell'ordinamento penale, avuto riguardo alle «indagini che fossero eventualmente in corso»;

che, quanto alla disposizione di cui all'art. 6, comma 5, della legge reg. Liguria n. 10 del 2020, la difesa statale - in riferimento ai medesimi parametri costituzionali - censura la conseguente attribuzione al Garante regionale di «super poteri» rispetto alla corrispondente figura nazionale, alla quale spetta, a norma dell'art. 7, comma 5, lettera *f*), del d.l. n. 146 del 2013, come convertito, il solo potere di formulare, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, «specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata» (fermo restando, peraltro, che l'amministrazione, in caso di diniego, «comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni»);

che, a giudizio del ricorrente, il Garante regionale non potrebbe «sovrapporsi autoritativamente» agli organi competenti, secondo la disciplina dello Stato, ad adottare provvedimenti volti a risolvere le criticità nel trattamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale, «[s]ia che si tratti di immigrati irregolari, sia che si tratti di normali detenuti», dovendosene desumere che, se la disciplina statale non prevede, per il Garante nazionale, il potere di imprimere ordini agli uffici statali, «questo potere non lo deve avere certamente il Garante regionale»;

che la Regione Liguria non si è costituita in giudizio;

che, nel corso del giudizio, è sopravvenuta la legge della Regione Liguria 2 aprile 2021, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 1° giugno 2020, n. 10 (Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)», i cui artt. 3 e 4 hanno sostituito, rispettivamente, la lettera *f*) del comma 1 dell'art. 5 e il comma 5 dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 10 del 2020, ossia proprio le due disposizioni che avevano formato specifico oggetto delle censure statali;

che il ricorrente, con atto depositato il 12 luglio 2021, ha rinunciato al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 giugno 2021.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, osservando che le sopravvenute modifiche legislative hanno eliminato i profili di legittimità costituzionale sollevati e che «la legge impugnata risulta non aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza», venendo così meno l'interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 94, n. 26 e n. 12 del 2021, n. 226 del 2020 e n. 193 del 2019).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

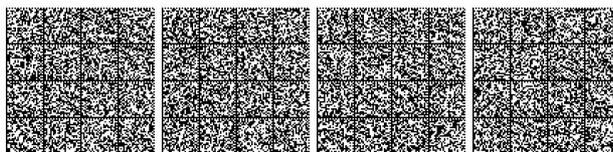
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 38

Ordinanza 12 gennaio - 18 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque - Norme della Regione Toscana - Gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali - Esclusione dal Servizio idrico integrato - Non necessaria coincidenza tra il gestore di detti impianti e quello del SII - Possibilità che il gestore accetti acque reflue come rifiuti - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Toscana 4 giugno 2020, n. 32, art. 12, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) e s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla L.R. 20/2006 e alla L.R. 69/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 agosto 2020, depositato in cancelleria il 13 agosto 2020, iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 13 agosto 2020, iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 12, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla L.R. 20/2006 e alla L.R. 69/2011), commi rispettivamente sostitutivi del comma 1 e dell'alinea del comma 6 dell'art. 13-*bis* della legge della Regione Toscana 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento), nonché modificativo della lettera a) del medesimo comma 6 dell'art. 13-*bis* della legge reg. Toscana n. 20 del 2006;

che, secondo la ricostruzione del ricorrente, l'art. 12, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2020, nella parte in cui esclude dal servizio idrico integrato la gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali, ivi compresa la gestione delle reti fognarie a carattere industriale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, poiché determinerebbe l'invasione delle competenze legislative riservate in via esclusiva allo Stato in materia di concorrenza e tutela dell'ambiente, desumibile dal fatto che: l'art. 141, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nel definire il servizio idrico integrato (SII), stabilisce l'aggregazione verticale dei tre segmenti di tale servizio (acquedotto, fognatura e depurazione), estendendo l'ampiezza del servizio anche agli usi industriali delle acque, in cui converge la depurazione delle acque reflue industriali che scaricano nella pubblica fognatura ad uso "civile", ovvero che convogliano acque reflue urbane; l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce l'integrazione orizzontale del servizio idrico integrato, secondo il principio dell'unicità della sua gestione, per cui, fatte salve le eccezioni tassativamente previste dalla legge, all'interno di ciascun ambito ottimale la gestione del servizio è affidata ad un unico gestore;



che, sempre ad avviso del ricorrente, l'art. 12, comma 3, della legge reg. Toscana n. 32 del 2020, nella parte in cui prevede che il gestore degli impianti di depurazione delle acque reflue non sia necessariamente il gestore del servizio idrico integrato, lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e) e s), Cost., poiché sarebbero invase, come detto, le competenze legislative riservate in via esclusiva allo Stato in materia di concorrenza e tutela dell'ambiente, stabilendo l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 il principio dell'unicità della gestione del servizio idrico integrato;

che, in base alla prospettazione della difesa statale, l'art. 12, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 32 del 2020, nella parte in cui prevede che il gestore degli impianti sia comunque autorizzato ad accettare, in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, i rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite rispettivamente stabiliti per lo scarico nelle fognature civili e industriali, recherebbe vulnerus all'art. 117, secondo comma lettera s), Cost., in ragione dell'invasione della competenza legislativa riservata in via esclusiva allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; introdurrebbe, infatti, deroghe al divieto generale di utilizzare gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti, sancito dall'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, deroghe non contemplate dallo stesso art. 110, commi 2, 3 e 4, che subordina tale possibilità ad un provvedimento espresso di autorizzazione ovvero a precise limitazioni nel caso di deroghe automatiche e sempre che siano osservati precisi vincoli;

che la Regione Toscana si è costituita nel giudizio con atto depositato il 16 settembre 2020, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate non fondate, poiché il convogliamento negli impianti industriali anche delle acque reflue civili sarebbe operazione strettamente regolata da apposita convenzione stipulata tra il soggetto gestore del depuratore e il soggetto gestore del servizio idrico integrato;

che hanno presentato opinioniones amici curiae l'Associazione conciatori società cooperativa e il Consorzio conciatori di Ponte a Egola società cooperativa, depositate entrambe il 20 ottobre 2020 ed ammesse con decreto presidenziale del 21 aprile 2021, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, che concludono per la non fondatezza del ricorso.

Considerato che l'art. 12 della legge della Regione Toscana 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla L.R. 20/2006 e alla L.R. 69/2011) è stato abrogato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 31 maggio 2021, n. 17 (Disposizioni in materia di depurazione a carattere prevalentemente industriale. Abrogazione dell'articolo 12 della l.r. 32/2020. Modifiche all'articolo 13 bis della l.r. 20/2006);

che, a seguito di tale abrogazione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso con atto depositato il 20 luglio 2021, previa conforme deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri il 13 luglio 2021;

che la Regione Toscana ha accettato la rinuncia con atto depositato il 24 agosto 2021, in conformità alla delibera della Giunta regionale del 2 agosto 2021, n. 772;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 253 e n. 100 del 2021).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

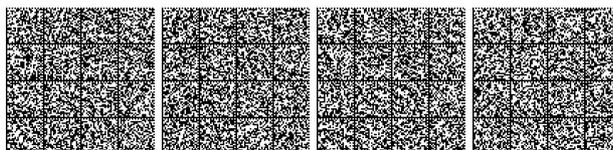
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 39

Sentenza 25 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Albo del personale delle società partecipate in liquidazione, per il ricollocamento o la mobilità del relativo personale eccedentario - Inserimento su richiesta dei dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi per oggettivi impedimenti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed esorbitanza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Siciliana, art. 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : 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. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 maggio 2021, depositato in cancelleria il 18 maggio 2021, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 18 maggio 2021 (reg. ric. n. 27 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato dal 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

1.1.- L'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, rubricato «Disposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione» stabilisce, nel suo unico comma, che «[c]oloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi



del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata consentirebbe l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione anche ai dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi in ragione di oggettivi impedimenti, non meglio definiti.

La disposizione regionale, pertanto, determinerebbe la riapertura dei termini della normativa statale di carattere transitorio, la cui efficacia è oramai conclusa, in contrasto con quanto disposto dall'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale reca «[d]isposizioni in materia di personale».

Il ricorrente osserva che questa disposizione ha individuato per gli anni 2020, 2021 e 2022 un nuovo meccanismo per la ricollocazione del personale delle società a controllo pubblico, anche da porre in liquidazione, affidando alle Regioni la tenuta e la gestione dell'elenco del relativo personale eccedente ai fini dei procedimenti di mobilità.

Inoltre, la menzionata disposizione statale prevede che alla fine del periodo transitorio la gestione dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati è affidata all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL). Le modalità attuative sono, poi, indicate nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze 9 novembre 2017 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica).

Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale conterrebbe una disciplina in contrasto con la norma statale, eccedendo dalle competenze legislative della Regione Siciliana, come delineate dall'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, versandosi nella materia «ordinamento civile».

Sotto tale profilo, il ricorrente ricorda che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica si applica la disciplina del codice civile, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 25 del 2020).

Sarebbe, pertanto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, ad avviso della difesa del ricorrente, la norma regionale impugnata, riaprendo i termini per l'iscrizione all'albo del personale delle società partecipate in liquidazione solo per i dipendenti in essa indicati, determinerebbe anche una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'intera platea dei lavoratori dipendenti da società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016.

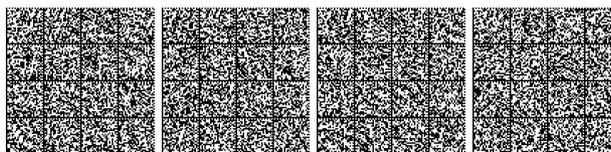
Sussisterebbe, quindi, anche la violazione dell'art. 3 Cost.

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

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 18 maggio 2021 (reg. ric. n. 27 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, quest'ultimo anche in relazione all'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) - d'ora in poi, anche: TUSP - come modificato dal 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

Il ricorrente deduce che l'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, nel consentire l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione anche ai dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi in ragione di oggettivi impedimenti, non meglio definiti, determinerebbe la riapertura dei termini di una disciplina statale di carattere transitorio, la cui efficacia è oramai conclusa, concernente il ricollocamento o la mobilità del personale eccedentario delle società partecipate pubbliche.



La norma impugnata, vertendo nella materia dell'«ordinamento civile», si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, la disposizione censurata, comportando la riapertura dei termini per l'iscrizione all'albo soltanto per i dipendenti in essa indicati, violerebbe l'art. 3 Cost. perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'intera platea dei lavoratori dipendenti di società a controllo pubblico.

2.- In via preliminare, deve rilevarsi che le questioni di costituzionalità sono ammissibili.

2.1.- Il ricorrente, sia pure sinteticamente, ha evidenziato i motivi per cui la disposizione regionale impugnata confligge con i parametri invocati deducendo argomentazioni di merito, a sostegno della censura, che consentono di ritenere raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).

2.2.- Deve, inoltre, rilevarsi che le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili anche se il ricorrente non si è espressamente confrontato con le competenze legislative esclusive assegnate alla Regione dallo statuto speciale, essendosi limitato a richiamarne l'art. 14, che prevede, in particolare, la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

Al riguardo deve confermarsi la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2020 e n. 119 del 2019). Si è altresì affermato che «“il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)” (sentenza n. 151 del 2015)» (sentenza n. 25 del 2021).

Nella specie, il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo riferimento anche all'art. 25 TUSP, che reca la disciplina per la «riallocazione totale o parziale» del personale eccedente delle società a partecipazione pubblica. Sicché, il contenuto privatistico (nella prospettiva del ricorrente) della disposizione regionale impugnata, nella parte in cui attiene alla disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione a partecipazione pubblica, e la natura del parametro invocato, che fa riferimento alla competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità del confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza regionale nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 25 del 2021, n. 194 e n. 25 del 2020).

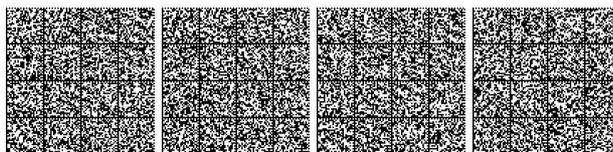
In ogni caso, l'indicazione, come parametro, anche dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana sta proprio a significare la implicita deduzione dell'Avvocatura secondo cui la materia dell'«ordinamento civile» non rientra nel catalogo delle competenze esclusive della Regione Siciliana, nemmeno in quella avente ad oggetto l'«ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

3.- Passando al merito, deve premettersi il quadro normativo, regionale e statale, nel quale si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, rubricato «[d]isposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione», testualmente dispone nel suo unico comma: «[c]oloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La norma censurata si riempie di contenuto mediante l'espresso richiamo di due precedenti disposizioni regionali in tema di disciplina del personale delle società a partecipazione pubblica in liquidazione.

3.1.- In primo luogo, viene in rilievo l'art. 64 della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie), il quale, ai fini che qui interessano, ha previsto l'istituzione, presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione, dell'«albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale» (comma 1), in cui «devono essere iscritti tutti



i dipendenti attualmente in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione, assunti prima del 31 dicembre 2009» (comma 2). Oltre ai dipendenti con una minore anzianità lavorativa perché assunti dopo tale data, sono anche «esclusi dall'albo i dipendenti non in possesso dei superiori requisiti soggettivi, nonché quelli assunti in violazione alle vigenti disposizioni regionali e statali in materia di reclutamento di personale e divieti di assunzioni» (comma 3).

La formazione di tale albo aveva l'effetto che le società partecipate - nonché l'IRFIS FinSicilia spa e gli organismi strumentali della Regione - non potevano procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo stesso (comma 4). I dipendenti iscritti nell'albo potevano essere assegnati o trasferiti ad altre società (comma 7), realizzandosi così una forma di mobilità orizzontale del personale delle società partecipate in liquidazione, in sintonia con la procedura di mobilità prevista, all'epoca, dalla normativa statale sulle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni in applicazione dell'espressamente richiamato comma 563 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

La formazione dell'albo aveva anche un indiretto limite temporale perché le società partecipate in liquidazione avrebbero dovuto trasmettere - entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa (19 agosto 2014) - all'Ufficio speciale delle società in liquidazione e alla Ragioneria generale della Regione il piano «con la individuazione del numero dei soggetti inserito nell'albo di cui al comma 1 che, in base ai rispettivi fabbisogni e nei limiti finanziari previsti nei propri bilanci, intendono assumere» (comma 5 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014).

Si trattava quindi di una disciplina speciale a carattere temporaneo, che coniugava aspetti organizzativi relativi alla formazione dell'albo, rientranti nella competenza del legislatore regionale (art. 14 dello statuto reg. Siciliana), con la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro quanto agli effetti della procedura di mobilità, rientrante nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

3.2.- La disposizione regionale impugnata, poi, richiama anche il comma 1 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il quale - come sostituito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta) - stabiliva che «[n]ell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione di cui all'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni devono essere iscritti anche i dipendenti delle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21».

La disposizione, impugnata nella sua formulazione originaria dal Presidente del Consiglio dei ministri (con ricorso iscritto al n. 44 del 2018 e deciso con sentenza n. 25 del 2020), conteneva l'espressa previsione che al suddetto albo dei dipendenti delle società partecipate in liquidazione non si applicava l'art. 19 TUSP sulla disciplina (privatistica) dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico.

Proprio in ragione dell'impugnativa del Governo, che censurava specificamente tale esclusione dell'applicazione della disciplina privatistica del rapporto, la Regione Siciliana ha subito approvato la menzionata legge di modifica che ha sostituito i primi quattro commi della disposizione, in particolare eliminando la previsione di non applicabilità dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 (con conseguente dichiarazione di cessazione della materia del contendere *in parte qua*: sentenza n. 25 del 2020, citata).

Inoltre, nel novellato comma 2 della disposizione (art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018) era espressamente richiamato l'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, secondo il quale le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni.

In sostanza, il legislatore regionale del 2018 ha ampliato la platea dei lavoratori delle società partecipate in liquidazione che potevano essere iscritti all'albo, istituito nel 2014 (dall'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014), riaprendo il termine di operatività delle procedure di mobilità e fissandone uno nuovo (31 dicembre 2018), nel contesto dell'applicabilità della speciale e temporanea disciplina statale della mobilità del personale eccedentario delle società a partecipazione pubblica, che quindi valeva anche per il personale delle società a partecipazione pubblica.

In particolare, la disposizione statale menzionata (l'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016), nel quadro del più ampio programma perseguito dal TUSP, volto alla razionalizzazione e alla revisione delle partecipazioni delle pubbliche amministrazioni e alla efficiente gestione delle stesse, aveva dettato una disciplina, di carattere transi-



torio, per effetto della quale, entro il 30 settembre 2017, le società a controllo pubblico hanno dovuto effettuare la ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, prevedendo, altresì, a carico delle Regioni l'onere di formare e gestire l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti, anche al fine di agevolare processi di mobilità in ambito regionale.

Più specificamente, il comma 4 dell'art. 25 TUSP ha stabilito che, fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata, agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti.

L'eliminazione (nell'originaria formulazione dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018) della deroga all'art. 19 TUSP assicurava poi l'applicabilità generalizzata della disciplina privatistica del rapporto di lavoro delle società a partecipazione pubblica.

4.- Per effetto di questo duplice richiamo - dell'art. 64 della legge reg. n. 21 del 2014 e dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 - la disposizione attualmente impugnata, dunque, collocandosi nel solco della precedente disciplina regionale indicata, consente - ai dipendenti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, assunti presso le società in liquidazione prima del 31 dicembre 2009, e ai dipendenti delle società a partecipazione regionale che, alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, risultavano essere state poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014 - l'inserimento nell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione partecipate dalla Regione, i quali in precedenza per «oggettivi impedimenti» non vi fossero stati inseriti.

Dall'inclusione, ora per allora, di questi dipendenti in tale albo consegue - peraltro condizionatamente alla ricorrenza di un presupposto oltremodo vago (consistente in «oggettivi impedimenti») - che viene riattivata l'applicazione, solo nei loro confronti, della disciplina della mobilità di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014, la quale invece, coniugandosi alla disciplina statale dell'epoca di regolamentazione degli effetti sostanziali della mobilità (anteriore al TUSP), aveva esaurito la sua funzione.

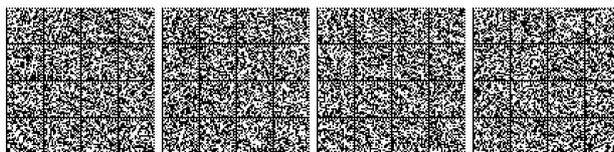
Si ha, quindi, che questa riattivazione dell'operatività dell'albo, istituito nel 2014, si colloca ora nell'area di applicazione della disposizione di cui all'art. 25 TUSP, nella formulazione vigente attualmente dopo le modifiche apportate dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Deve, infatti, sottolinearsi che la norma statale, alla quale l'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021 non può che relazionarsi, è mutata, in quanto l'art. 25 TUSP è stato sostituito dal richiamato d.l. n. 162 del 2019.

La disposizione statale, nella formulazione attualmente vigente stabilisce, infatti, che «[e]ntro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131». E prosegue prescrivendo che «[l]e regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate».

In particolare, tale disciplina statale, il cui termine ultimo di operatività non è ancora decorso, non ha riprodotto l'obbligo previsto, in via transitoria, dal comma 4 dell'art. 25 TUSP, nella formulazione vigente prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ma ha stabilito che la ricollocazione di detto personale, mediante assunzione o trasferimento, debba avvenire attraverso le procedure indicate al comma 2, le quali prevedono l'intervento delle organizzazioni sindacali e l'accordo tra le società interessate.

La norma regionale impugnata ha, invece, riattivato la diversa disciplina previgente che aveva previsto l'obbligo per le società a controllo pubblico di attingere i lavoratori dagli elenchi del personale soltanto fino al 30 giugno 2018.



5.- Alla luce di tale articolata disciplina regionale e statale, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana.

6.- Come è emerso sopra dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la disposizione regionale impugnata, nel prevedere per i dipendenti ivi indicati l'inserimento nel relativo albo delle società partecipate dalla Regione in liquidazione, consente loro di beneficiare di una procedura riservata, a carattere transitorio, non più vigente, con ciò reintroducendo l'obbligo per le società controllate dalla Regione di attingere a tale elenco, prima di poter procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, e richiamando la disciplina statale dell'epoca quanto alla mobilità orizzontale del personale eccedentario delle società stesse mediante trasferimenti o nuove assunzioni.

Si tratta di una regolamentazione attinente, nel suo complesso, a profili eminentemente privatistici e che, inoltre, attualmente si pone in dissonanza con le nuove specifiche previsioni statali vigenti, concernenti la gestione delle eccedenze di personale delle società a controllo pubblico, quali dettate dall'art. 25 TUSP, come modificato dal d.l. n. 162 del 2019.

L'impugnato intervento del legislatore regionale contempla, quali destinatari, soggetti che avevano maturato i requisiti di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014 e all'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e, pertanto, finisce con l'incidere su rapporti lavorativi in corso con le società in liquidazione, partecipate dalla Regione Siciliana, già costituiti (prima del 2018) con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In ragione di tale ricaduta sulla disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro, la norma impugnata si colloca nell'area della materia dell'«ordinamento civile».

A tal riguardo, questa Corte ha affermato che l'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso «è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (*ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2016).

In generale, la giurisprudenza costante di questa Corte ha più volte precisato il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'«ordinamento civile» e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2021, n. 194 e n. 126 del 2020 e n. 191 del 2017).

E ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, che ha competenza esclusiva limitatamente a «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», ossia a profili organizzativi del personale e degli uffici. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

7.- Questi principi trovano applicazione anche con riferimento al personale dipendente delle società partecipate pubbliche di cui al TUSP.

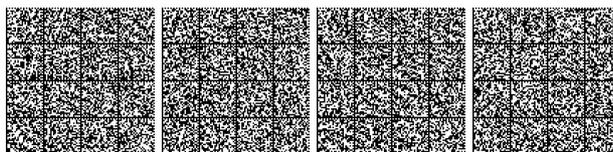
Questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2020) ha, infatti, ricondotto le disposizioni inerenti al personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'ordinamento civile, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008).

In particolare, l'art. 19 TUSP prevede che si applichi la disciplina del codice civile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica, come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 25 del 2020) con riferimento proprio ad una legge della Regione Siciliana riguardante anche le società partecipate dalla Regione; sicché occorre avere riguardo alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Si tratta, infatti, di rapporti di lavoro privato «quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica» (sentenza n. 159 del 2020).

8.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana.

All'esito di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale, per la mobilità del personale delle società a prevalente partecipazione della Regione Siciliana, trova applicazione l'art. 25 TUSP, modificato dal citato d.l. n. 162 del 2019,



come convertito, che prevede l'approntamento dell'elenco del personale eccedente, trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale e gestito dalla Regione stessa nel contesto della disciplina sostanziale statale di tale speciale fattispecie di mobilità del personale.

9.- Resta assorbita la censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220039

N. 40

Sentenza 11 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive - Determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del Fondo - Spettanza al Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente in materia di ordinamento sportivo, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Finanziamento della diagnostica molecolare - Autorizzazione della spesa di 5 milioni di euro per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori - Attuazione del finanziamento - Spettanza al Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente nella materia della tutela della salute e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Università e istituzioni di alta cultura - Collegi universitari di merito accreditati - Riconoscimento di un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021, a sostegno delle strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede - Attuazione del finanziamento - Spettanza al Ministro dell'università e della ricerca, anziché mediante intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione delle competenze concorrenti regionali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.



Tributi - Agevolazioni fiscali - Promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei Comuni e centri abitati con meno di 3.000 abitanti - Credito d'imposta, nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro, per le spese delle relative apparecchiature nell'anno 2021 - Modalità di attuazione - Spettanza al Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante partecipazione delle Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale concorrente nella materia della tutela della salute e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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 degli artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 22 febbraio 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino, entrambi in collegamento da remoto ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 11 del 2021), la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato gli artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

2.- L'art. 3, comma 1, del citato decreto-legge istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», al fine di far fronte alla crisi economica di tali enti «determinatasi in ragione delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» e prevede che le relative risorse, quantificate in 142 milioni di euro per l'anno 2020, siano «trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, per essere assegnate al Diparti-



mento per lo sport». Il comma 2 dello stesso art. 3 dispone che: «[i]l Fondo di cui al comma 1 è destinato all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive. I criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione».

Quest'ultimo comma è impugnato con due distinti motivi.

2.1.- Anzitutto, la norma violerebbe i principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, sanciti dall'art. 3 Cost., subordinando l'erogazione del contributo da essa previsto alla circostanza che la cessazione o la riduzione dell'attività dei soggetti indicati sia determinata da provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive e non anche da provvedimenti «adottati in sede regionale (o comunale), a tutela della salute nell'ambito del medesimo contesto di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

In proposito la ricorrente segnala che, in attuazione della normativa introdotta dallo Stato - in particolare, dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 5 marzo 2020, n. 13 -, il Presidente della Regione Campania ha adottato l'ordinanza 8 marzo 2020, n. 8, disponendo, con decorrenza immediata e fino al 15 aprile 2020, la sospensione delle attività delle palestre, delle piscine e dei centri benessere nel proprio territorio. In considerazione della situazione epidemiologica, tale misura è stata poi mantenuta dalla Regione, per effetto dell'ordinanza 17 maggio 2020, n. 48, fino al 25 maggio 2020, «anche dopo la cessazione del periodo di sospensione disposto» dalle norme statali.

Pertanto, avendo lo Stato stesso affidato alle Regioni l'adozione di misure più restrittive di quelle vigenti sull'intero territorio nazionale, risulterebbe «irragionevolmente sperequata» la previsione del ristoro che considera «la sospensione di attività conseguenziale soltanto a disposizioni statali e non anche a quelle regionali».

2.2.- La medesima norma statale impugnata violerebbe anche il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali - quale ad esempio l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) - nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del Fondo.

A sostegno della impugnativa, la ricorrente evidenzia che l'art. 3 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferebbe alla materia dell'ordinamento sportivo, assegnata alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost. A tale riguardo richiama la sentenza n. 254 del 2013 di questa Corte che, nel riconoscere alle Regioni la «competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche», ha ritenuto in contrasto con l'art. 119 Cost. la previsione in questa materia di «nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati», potendo tali misure divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e di sovrapposizione delle politiche e degli indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni medesime.

Inoltre, aggiunge la Regione, l'esercizio unitario che consentirebbe di attrarre insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa potrebbe essere legittimo solo se la relativa disciplina «prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale», ossia le intese, da condurre secondo il principio di lealtà.

3.- È impugnato poi il comma 16 dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, che prevede: «[c]on decreto del Ministero dell'università e della ricerca sono stabilite le modalità di attuazione del comma 15».

Tale articolo, al precedente comma 15, riconosce un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021 ai collegi universitari di merito accreditati ai sensi del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68 (Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a, secondo periodo, e d, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f, e al comma 6).

La norma è diretta a sostenere, nel limite di tale stanziamento, «le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede».

3.1.- La ricorrente rimarca che la previsione statale interverrebbe nella materia di competenza legislativa regionale residuale del diritto allo studio universitario, nonché nei connessi ambiti amministrativi e finanziari regionali, senza tuttavia garantire il rispetto del principio di leale collaborazione con la «doverosa previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del finanziamento previsto, quali l'intesa, ai fini dell'adozione del decreto ministeriale».

Risulterebbe perciò «evidente» il contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., in quanto la norma impugnata non coinvolgerebbe le Regioni nel processo decisionale relativo alla definizione delle modalità di attuazione del finanziamento previsto.



3.2.- La stessa disposizione risulterebbe costituzionalmente illegittima anche ove, in via subordinata, la si ritenesse attinente alla materia «istruzione», in quanto, in violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., inciderebbe in un ambito di competenza legislativa regionale concorrente, nonché nei connessi ambiti amministrativi e finanziari regionali, senza tuttavia garantire il rispetto del principio di leale collaborazione ai fini dell'adozione del previsto decreto ministeriale.

4.- Un'ulteriore doglianza è rivolta al comma 4 dell'art. 19-*septies* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Tale articolo, al comma 1, reca disposizioni per «favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani», ossia Comuni o centri abitati con meno di 3.000 abitanti, riconoscendo alle farmacie che vi operano «un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario [...] delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010 [...]». Le suddette prestazioni di telemedicina possono essere erogate «previo accordo con l'azienda sanitaria di riferimento che definisce il tetto massimo di prestazioni annuali e, nei limiti dello stesso, sulla base di prescrizione del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, applicando le tariffe stabilite dal nomenclatore tariffario regionale ovvero l'eventuale regime di esenzione previsto, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il finanziamento del Servizio sanitario regionale» (comma 2). La disciplina tributaria del suddetto credito d'imposta è specificata dal comma 3, mentre nel successivo comma 4, che è l'unico impugnato, si prevede che «[c]on decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, con particolare riguardo agli investimenti che danno accesso al beneficio, alle procedure di concessione e di utilizzo del contributo, alla documentazione richiesta, alle condizioni di revoca e all'effettuazione dei controlli».

Secondo la ricorrente, quest'ultima previsione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. Infatti, oltre che alla materia «sistema tributario», di competenza legislativa esclusiva statale, la misura di promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei piccoli centri afferirebbe «all'evidenza» anche alla competenza concorrente delle Regioni in materia di «tutela della salute». Il legislatore statale, alla luce delle possibili incidenze in questa materia e nel rispetto del principio di leale collaborazione, avrebbe dovuto quindi garantire la partecipazione delle Regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni, invece stabiliti unilateralmente con decreto ministeriale.

Al riguardo, la difesa regionale richiama la giurisprudenza di questa Corte per cui, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze il legislatore statale potrebbe intervenire purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione, congruamente attuato solo mediante la previsione dell'intesa.

5.- Infine, il ricorso impugna il comma 2 dell'art. 19-*octies* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

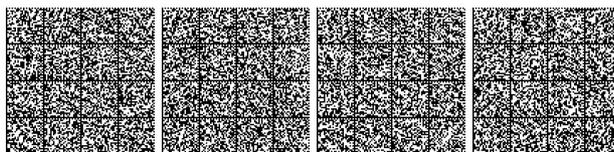
Il comma 1 del suddetto articolo prevede che «[p]er consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, anche alla luce degli sviluppi e dei progressi della ricerca scientifica applicata con specifico riguardo alla prevenzione e alla terapia delle alterazioni molecolari che originano i tumori, per l'anno 2021 è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, nel limite di spesa autorizzato ai sensi del presente articolo».

La disposizione impugnata stabilisce poi: «[c]on decreto del Ministero della salute, da adottare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle risorse allocate ai sensi del presente articolo. [...]».

Quest'ultima previsione viene ritenuta in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. perché non avrebbe garantito la partecipazione delle Regioni nella individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa, omettendo di prevedere qualsiasi coinvolgimento regionale. La misura introdotta dall'art. 19-*octies* inciderebbe quindi in modo costituzionalmente illegittimo sulle competenze regionali nella materia concorrente della «tutela della salute».

6.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibile o comunque di rigettare il ricorso.

6.1.- Quanto all'impugnativa dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, questa sarebbe inammissibile «per difetto di motivazione, stante la genericità dei presunti effetti lesivi delle competenze della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento» (sono richiamate le sentenze n. 74 del 2019, n. 192 del 2017 e n. 69 del 2016).



In particolare il motivo che lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe inammissibile anche per difetto di ridondanza, attesa la estraneità di tale parametro a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni e la mancanza di illustrazione del vizio nei termini richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte.

La stessa questione sarebbe inammissibile, «anche sotto l'ulteriore profilo della coincidenza temporale delle misure statali e regionali relative alle attività interessate dalla sospensione», «nella parte in cui vi è piena coincidenza tra misure statali e regionali».

6.1.1.- Nel merito, la difesa statale premette che con il d.l. n. 137 del 2020, come convertito, il Governo avrebbe inteso, agendo in forza di plurimi titoli di competenza statale, dare sostegno ai settori più direttamente interessati dalle misure restrittive dell'esercizio di talune attività economiche.

In questa prospettiva, la specifica disposizione impugnata si giustificherebbe in nome della competenza statale esclusiva «in materia di perequazione finanziaria» che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., consentirebbe allo Stato di istituire anche fondi a tutela di finalità di coesione economica e sociale, «recanti risorse aggiuntive» rispetto a quelle necessarie per l'esercizio delle ordinarie funzioni regionali, alla luce di valutazioni di interesse nazionale.

Ciò escluderebbe la pertinenza delle doglianze, basate sull'asserita violazione della competenza regionale concorrente in materia di «ordinamento sportivo», poiché la disposizione impugnata non disciplinerebbe neppure indirettamente tale ordinamento.

Trattandosi di «mere misure di ristoro economico alle attività interessate dalle chiusure», parimenti inconferente risulterebbe anche la giurisprudenza richiamata dalla ricorrente a sostegno della violazione del principio di leale collaborazione.

6.2.- Anche il motivo d'impugnativa rivolto al comma 16 dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito - relativo al contributo ai collegi universitari di merito accreditati -, sarebbe ad avviso dell'Avvocatura inammissibile per difetto di motivazione e di ridondanza.

Nel merito, le censure di violazione del principio di leale collaborazione sarebbero comunque prive di fondamento «in quanto relative, anche in questo caso, a mere misure di ristoro economico», estranee alle materie del diritto allo studio universitario e della istruzione richiamate dalla ricorrente.

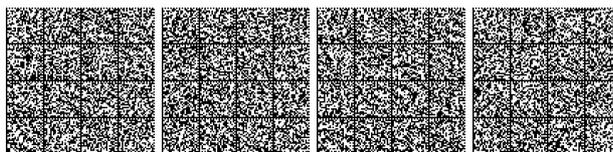
6.3.- Infine, la difesa statale argomenta la non fondatezza del terzo motivo di ricorso, rivolto al contributo sotto forma di credito d'imposta alle farmacie dei piccoli centri, affermando che l'art. 19-*septies* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, riguarderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, da cui conseguirebbe l'attribuzione della regolamentazione attuativa ai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze. In ogni caso, secondo l'Avvocatura, con tale disposizione il legislatore statale avrebbe anche stabilito principi fondamentali in materia di tutela della salute a garanzia, in tutto il territorio nazionale, di un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi resi dalle farmacie.

Anche l'ultimo motivo di ricorso, concernente le modalità di attuazione dell'autorizzazione di spesa disposta dall'art. 19-*octies*, sarebbe riconducibile a una competenza legislativa esclusiva statale, e precisamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Potenziando la diagnostica molecolare, la previsione statale migliorerebbe la ricerca scientifica applicata alla prevenzione e alla terapia delle alterazioni molecolari che originano i tumori, prestazioni «attualmente non uniformemente disponibili nel territorio nazionale, anche per i costi elevati».

Da ultimo, la difesa statale rimarca che per tutte le disposizioni impugnate, inserite in un complesso intervento normativo volto a introdurre misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, verrebbe in rilievo anche la competenza legislativa esclusiva statale nella materia della profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., che «è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla» (sentenza n. 37 del 2021).

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 11 del 2021), la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato gli artt. 3, comma 2; 6-*bis*, comma 16; 19-*septies*, comma 4, e 19-*octies*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.



2.- La prima disposizione impugnata è l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, che, disciplinando il «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», istituito dal comma 1 del medesimo articolo, lo destina «all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive» e prevede che «[i] criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione».

2.1.- La Regione Campania, con un primo motivo di ricorso, lamenta anzitutto che la norma darebbe rilievo alla cessazione o alla riduzione dell'attività degli enti determinata da provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive e non anche da quelli adottati dalle Regioni. Sarebbero dunque violati i principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, sanciti dall'art. 3 Cost., in quanto anche i provvedimenti regionali si porrebbero «a tutela della salute nell'ambito del medesimo contesto di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

2.2.- Con un secondo motivo la ricorrente ravvisa la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in connessione con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., in quanto l'ultimo periodo del richiamato comma 2 non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo.

Infatti, l'art. 3 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferirebbe alla materia dell'ordinamento sportivo, assegnata alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla quale questa Corte avrebbe già affermato (nella sentenza n. 254 del 2013) che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere «nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati».

Pertanto, solo con la previsione di un'intesa si verificherebbe la legittima attrazione in sussidiarietà, in funzione di un «esercizio unitario», da parte dello Stato.

2.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero nel loro complesso inammissibili per un «difetto di motivazione, stante la genericità dei presunti effetti lesivi delle competenze della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento».

Tale eccezione, che non distingue puntualmente le due questioni promosse, va rigettata, in quanto nella prima questione, salvo quanto si dirà al punto successivo, si motiva adeguatamente la disparità di trattamento che avrebbero subito gli enti sportivi campani, mentre nella seconda si fa chiaramente valere l'omesso coinvolgimento del sistema delle autonomie nella determinazione dei criteri di ripartizione del fondo.

2.4.- Fondata, invece, è la specifica eccezione d'inammissibilità relativa alla prima censura, ovvero la doglianza di irragionevolezza, che l'Avvocatura sviluppa sul difetto di ridondanza.

La questione, infatti, è incentrata unicamente sulla violazione dell'art. 3 Cost. e non soddisfa nessuna delle due condizioni costantemente richieste da questa Corte al fine dell'ammissibilità di censure regionali fondate su un parametro estraneo al riparto di competenze: in primo luogo, la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza (da ultimo, sentenza n. 187 del 2021 e precedenti ivi indicati).

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità, per difetto di ridondanza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., è fondata.

Occorre precisare che la Regione ricorrente non ha impugnato la previsione, contenuta nel comma 1 del citato art. 3, con la quale è stato istituito il «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», bensì unicamente il successivo comma 2 nella parte in cui, escludendo ogni «forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali», dispone che i criteri di ripartizione e l'erogazione delle risorse del fondo sono stabiliti con provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In questi termini la ricorrente non ha chiesto la caducazione del fondo, effetto che sarebbe andato a detrimento anche degli stessi enti campani destinatari del ristoro; ha bensì invocato una sentenza additiva che imponga l'intesa, in modo che il riparto del fondo avvenga in forma concertata.

3.1.- La valutazione della questione richiede, innanzitutto, di considerare che il suddetto art. 3 afferisce alla materia «ordinamento sportivo», rientrando nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il fondo, infatti, è chiaramente destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento, in relazione alle ripercussioni sulla «propria attività istituzionale» conseguenti ai «provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive».



L'individuazione dei suddetti enti quali beneficiari delle risorse evidenzia, da un lato, che l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio, e dall'altro, che il fondo mira a raggiungere i soggetti che gestiscono l'attività sportiva a livello dilettantistico.

Ciò precisato, occorre ricordare che questa Corte ha già ascripto alla competenza regionale in materia di ordinamento sportivo sia un fondo statale «finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti» (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per «consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale» (sentenza n. 424 del 2004).

Inoltre, va evidenziato che non vengono in rilievo, nel caso di specie, altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni.

3.2.- Tali conclusioni portano a ribadire la costante affermazione di questa Corte per cui, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost. preclude allo Stato la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati (sentenze n. 71 del 2018, n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004), salvo che nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008).

In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale». Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati.

Sebbene tale modello costituzionale sia stato solo parzialmente attuato, con il permanere di un sistema a finanza ancora largamente derivata, resta fermo che in via ordinaria e salva l'esistenza di un diverso fondamento costituzionale, i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente» (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

3.3.- A confutare tale esito non vale il richiamo, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, alla «competenza statale in materia di perequazione finanziaria», evocata in implicito raccordo con l'ipotesi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

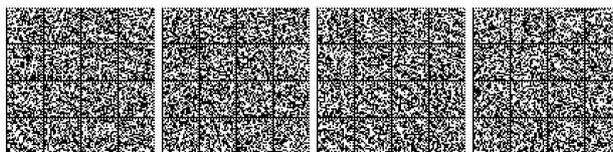
Un finanziamento statale è, infatti, riconducibile a quest'ultima previsione soltanto al concorrere congiunto di specifiche condizioni: deve trattarsi, innanzitutto, di «risorse aggiuntive» rispetto a quelle previste per «finanziare integralmente» (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali; in secondo luogo, tali interventi devono essere rivolti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», oppure a «rimuovere gli squilibri economici e sociali», o a «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», o in ogni caso a «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni degli enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.).

Infine, «è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate “non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali”» (da ultimo, sentenza n. 187 del 2021).

Nella specie, invece, il fondo non risponde, sotto un profilo sostanziale, a quest'ultimo criterio, perché ha carattere di universalità, riguardando l'intero territorio nazionale e non frazioni dello stesso dove si manifestino speciali esigenze perequative: ciò che esclude la possibilità di ascrivere l'intervento in esame all'art. 119, quinto comma, Cost.

Priva di pregio è infine l'evocazione, ribadita dalla difesa statale anche in chiusura sul complesso dei motivi di ricorso, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), atteso che nel caso di specie, a differenza della fattispecie giudicata con la sentenza n. 37 del 2021 di questa Corte, non vengono direttamente in rilievo misure atte a contrastare, ovvero a prevenire, la diffusione del contagio nell'emergenza pandemica; non ricorrono quindi le condizioni per ascrivere l'intervento statale al suddetto ambito di competenza, che altrimenti assumerebbe un carattere impropriamente «onnivoro» delle attribuzioni regionali.

3.4.- In difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene, come già detto, nella «“chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.» (sentenza n. 168 del 2008); il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, previa intesa, a livello centrale per esigenze di carattere unitario.



Tale esigenza era plausibilmente riscontrabile nell'ipotesi qui in esame, ma la disposizione impugnata avrebbe, allora, dovuto «preved[ere] contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo» (sentenza n. 74 del 2018).

Mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) si sarebbero infatti contemperate le ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni; la mancata previsione di tale concertazione determina invece la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'evocato art. 120 Cost.

In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

4.- È poi impugnato il comma 16 dell'art. 6-bis del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, secondo cui «[c]on decreto del Ministero dell'università e della ricerca sono stabilite le modalità di attuazione del comma 15», in base al quale «[a] fine di sostenere, nel limite dello stanziamento di cui al presente comma, le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede, ai collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, è riconosciuto un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021».

Nella specie, la violazione sarebbe integrata dal fatto che la misura prevista dalla norma statale interverrebbe nella materia del diritto allo studio universitario, appartenente all'ambito di competenza legislativa regionale residuale o comunque a quella concorrente dell'istruzione.

Come per il motivo di ricorso dianzi esaminato, la Regione Campania non si duole della norma che dispone il contributo, ma soltanto di quella che ne disciplina l'attuazione, nella parte in cui non prevede una forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie regionali, in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

4.1.- Preliminarmente, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità argomentate dall'Avvocatura con mero richiamo dei profili, evidenziati anche per la precedente disposizione impugnata, «relativi alla genericità delle doglianze e al difetto di ridondanza».

Le eccezioni risultano del tutto oscure, trattandosi di rilievi privi di un concreto aggancio allo specifico motivo di ricorso, che è invece ampiamente strutturato e motivato.

4.2.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

È pur vero che l'impugnato comma 16 dell'art. 6-bis del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito, attiene, di per sé, all'ambito materiale del «diritto allo studio», di competenza legislativa residuale (sentenza n. 87 del 2018).

Tali previsioni riguardano, tuttavia, una particolare categoria di collegi universitari inserita all'interno del sistema integrato di strumenti e servizi di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6», e disciplinata direttamente dallo Stato.

La qualifica di collegio universitario di merito accreditato può infatti essere ottenuta solo da istituzioni altamente qualificate, gestite da soggetti che non perseguono fini di lucro, e all'esito di un complesso percorso che dimostri, fra l'altro: «a) l'esclusiva finalità di gestione di collegi universitari; b) il prestigio acquisito dal collegio in ambito culturale; c) la qualificazione posseduta dal collegio in ambito formativo; d) la rilevanza internazionale dell'istituzione, non solo in termini di ospitalità ma anche nelle attività che favoriscono la mobilità internazionale degli studenti iscritti» (art. 17, comma 3).

Il procedimento di accreditamento è poi declinato da un decreto ministeriale e tali collegi sono inoltre destinatari di finanziamenti statali, anch'essi stabiliti con decreto ministeriale (art. 17, comma 6).

4.2.1.- In questi termini con il d.lgs. n. 68 del 2012 lo Stato ha realizzato, al fine di garantirne un esercizio unitario, una attrazione in sussidiarietà delle funzioni relative non solo al riconoscimento e all'accREDITAMENTO, ma anche al finanziamento dei collegi universitari accreditati. Ciò che è legittimamente avvenuto poiché, anche su questi peculiari contenuti del d.lgs. n. 68 del 2012, è a suo tempo (in data 15 marzo 2012) intervenuta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, poiché lo specifico contributo speciale riconosciuto per l'esercizio 2021 dall'art. 6-bis, comma 15, del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito, ben può essere qualificato come una mera attuazione di quanto già di competenza statale ai sensi del d.lgs. n. 68 del 2012, nella specie non risulta leso il principio di leale collaborazione.



Al riguardo è significativo che con il decreto del Ministro dell'Università e della ricerca 24 maggio 2021, n. 621 è stato ripartito tra i collegi universitari di merito accreditati sia lo stanziamento ordinario nel bilancio dello Stato per il 2021, sia - secondo i medesimi criteri - il contributo speciale di 3 milioni di euro di cui al suddetto art. 6-bis, comma 15.

5.- Il successivo motivo di ricorso ha ad oggetto il comma 4 dell'art. 19-septies del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Tale articolo, al comma 1, al fine di «favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani» (ossia «comuni o centri abitati con meno di 3.000 abitanti»), riconosce alle farmacie che vi operano «un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario [...] delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010 [...]».

Il comma 2 prevede, tra l'altro, che le suddette prestazioni di telemedicina «possono essere erogate presso le farmacie», previo «accordo con l'azienda sanitaria di riferimento che definisce il tetto massimo di prestazioni annuali» e, al comma successivo, specifica la disciplina tributaria del suddetto credito d'imposta.

Il comma 4 dispone poi che «[c]on decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, con particolare riguardo agli investimenti che danno accesso al beneficio, alle procedure di concessione e di utilizzo del contributo, alla documentazione richiesta, alle condizioni di revoca e all'effettuazione dei controlli».

Secondo la Regione ricorrente, quest'ultima norma violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., in quanto la misura di promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei piccoli centri inciderebbe sulla competenza concorrente delle Regioni in materia di «tutela della salute», senza che possa ritenersi prevalente quella di competenza esclusiva statale nella materia del «sistema tributario». Da qui, la necessità di garantire, in ossequio al principio di leale collaborazione, la partecipazione delle Regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni, invece stabiliti unilateralmente con decreto ministeriale.

5.1.- La questione non è fondata.

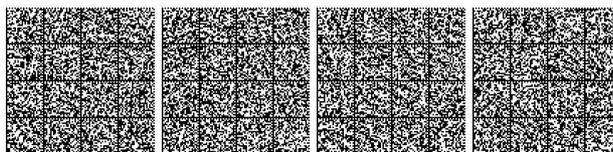
Sebbene la disciplina in esame sia caratterizzata da un indubbio intreccio fra diversi ambiti materiali, non si versa nell'ipotesi in cui la concorrenza di competenze determina «un nodo inestricabile» (sentenza n. 21 del 2016): il nucleo essenziale della normativa considerata, infatti, è chiaramente riconducibile in via prevalente alla competenza statale in materia di sistema tributario.

Infatti, il comma 1 del richiamato art. 19-septies riconosce il contributo «sotto forma di credito d'imposta» e il successivo comma 3 ne disciplina coerentemente l'utilizzo. In particolare è previsto che esso sia fruibile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), aggiungendo poi che lo stesso non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Allo scopo di favorire l'acquisizione di alcuni dispositivi (come quelli rivolti a consentire l'effettuazione di elettrocardiogrammi con modalità di telecardiologia), idonei a rendere accessibile la telemedicina per prestazioni di prima istanza in territori spesso sprovvisti di presidi medici più attrezzati, il legislatore statale ha quindi fatto ricorso, con riguardo alle farmacie dei piccoli centri urbani, a una agevolazione tributaria, propriamente tale e dettata da motivi extrafiscali (sentenza n. 120 del 2020), e non alla distribuzione, in forma di incentivo, di trasferimenti monetari.

In questi termini, appoggiandosi alla specifica legislazione statale di riferimento, ha utilizzato uno strumento funzionale ad agevolare l'acquisto e il noleggio delle suddette apparecchiature attraverso risorse proprie - che rimangono fin dall'inizio nella disponibilità del contribuente grazie alla riduzione del debito fiscale o contributivo (tale è l'effetto del meccanismo statale di compensazione del credito di imposta) -, piuttosto che con quelle trasferite.

Ma così muovendosi il legislatore ha fatto ruotare la struttura dell'intervento sul piano afferente alla competenza esclusiva statale sul sistema tributario e non a quello più normalmente utilizzato dalle Regioni quando intendono riconoscere incentivi economici nelle materie di loro competenza, cioè quello della «erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (sentenza n. 423 del 2004); la possibilità di agire sul piano fiscale è infatti ad esse riconosciuta, con riguardo ai tributi regionali propri derivati, solo nei limiti consentiti dall'ordinamento statale.



5.2.- Per quanto la norma in esame si inserisca nell'ambito del più generale e attuale tema dei servizi di telemedicina erogabili, anche tramite le farmacie, da parte del Servizio sanitario nazionale, nella fattispecie in esame è quindi ravvisabile la prevalenza dell'ambito materiale della competenza legislativa esclusiva statale relativa al sistema tributario, l'unica che in questo caso ha consentito di riconoscere un'ampia possibilità di compensazione (che include persino i contributi previdenziali) di entrate già spettanti a soggetti impositori pubblici e di regolarne i relativi criteri.

Ciò del resto risulta confermato anche dal contenuto del decreto, adottato il 30 ottobre 2021, emanato in base all'impugnato comma 4 dell'art. 19-*septies*, che è incentrato pressoché unicamente sulla natura tributaria del contributo.

D'altro canto, al fine di ottenere il credito di imposta non è condizione necessaria il previo accordo con l'azienda sanitaria di riferimento, che invece rileva al fine dell'erogazione delle prestazioni di telemedicina, poiché l'azienda sanitaria «definisce il tetto massimo di prestazioni annuali», che sono fornite «nei limiti dello stesso, sulla base di prescrizione del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, applicando le tariffe stabilite dal nomenclatore tariffario regionale ovvero l'eventuale regime di esenzione previsto, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il finanziamento del Servizio sanitario regionale» (come dispone il comma 2 del richiamato art. 19-*septies*).

Si tratta quindi di una modalità di coinvolgimento delle Regioni non invasiva e sostanzialmente analoga a quella già concordata in data 17 ottobre 2019 in Conferenza Stato-Regioni ai fini della sperimentazione dei servizi di telemedicina erogabili dalle farmacie, ai sensi dell'art. 1, commi 403 e 406, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

5.3.- Da tutto ciò consegue che non è costituzionalmente necessario il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del contributo in esame e che non risulta pertanto violato il principio di leale collaborazione.

6.- L'ultimo motivo d'impugnazione ha ad oggetto il comma 2 dell'art. 19-*octies* del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Il comma 1 del suddetto articolo prevede che, «[p]er consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, anche alla luce degli sviluppi e dei progressi della ricerca scientifica applicata con specifico riguardo alla prevenzione e alla terapia delle alterazioni molecolari che originano i tumori, per l'anno 2021 è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, nel limite di spesa autorizzato ai sensi del presente articolo».

La disposizione impugnata stabilisce poi: «[c]on decreto del Ministero della salute, da adottare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle risorse allocate ai sensi del presente articolo. [...]».

Le doglianze anche in questo caso sono unicamente rivolte a ottenere una sentenza additiva che imponga l'intesa, in quanto si appuntano solo sul meccanismo di riparto, ritenuto in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. perché non avrebbe garantito, in violazione del principio di leale collaborazione, la necessaria partecipazione delle Regioni nell'individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa.

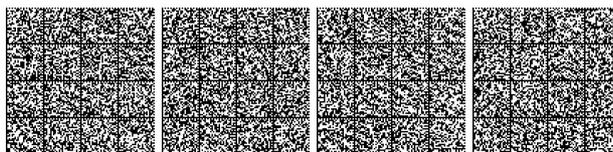
6.1.- La questione è fondata.

Le previsioni dell'art. 19-*octies* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferiscono, infatti, alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Come dichiara il comma 1 della citata disposizione, l'obiettivo dell'intervento statale è di «consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure», mediante il potenziamento di strumenti operativi, i test di Next-Generation Sequencing.

6.2.- Va precisato che questi ultimi sono già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale e non è condivisibile la tesi della difesa statale, volta a negare la necessità del coinvolgimento regionale sull'assunto della piena riconducibilità della suddetta autorizzazione di spesa alla competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Per un verso, infatti, la disposizione censurata non pare rivolta propriamente a definire un nuovo livello essenziale, quanto piuttosto a rafforzare una modalità diagnostica (che però non è l'unica) di realizzazione di quei test genetici mediante sequenziamento molecolare garantiti, ma in via generale, come LEA erogabili in relazione a determinate patologie.

Per altro verso, e dirimente, la prospettazione dell'Avvocatura non considera che la determinazione dei LEA rientra sì nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma «la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 169 del 2017).



In altre parole, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, «in una prospettiva generativa» (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute.

6.3.- La spesa autorizzata dal comma 1 dell'art. 19-*octies* è quindi inquadrabile come un incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale; ne consegue che la norma impugnata, rimettendone esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione, ha violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Per le considerazioni svolte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-*octies*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-*octies*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis, comma 16, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19-*septies*, comma 4, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

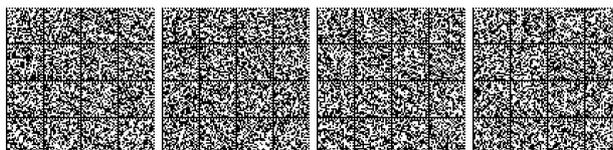
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 41

Sentenza 26 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Arresto obbligatorio in flagranza - Casi - Tentato furto aggravato dalla violenza sulle cose, salvo che ricorra la circostanza attenuante della speciale tenuità - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della riserva della giurisdizione in materia di libertà personale - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 380, secondo comma, lettera e).
- Costituzione, artt. 3 e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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. 380, comma 2, lettera e), del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario Firenze, nel procedimento penale a carico di F. H., con ordinanza del 5 marzo 2020, iscritta al n. 15 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 26 gennaio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 marzo 2020 iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 380, comma 2, lettera e), del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio di chi è colto in flagranza del delitto di tentato furto, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi, del codice penale, salvo che ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., per contrasto con gli artt. 13 e 3 della Costituzione.

2.- Il giudice *a quo* ha premesso che il prevenuto è stato arrestato perché colto in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose, commesso all'interno di un supermercato ed avente ad oggetto merce del valore complessivo di euro 119,60.

Gli ufficiali di polizia giudiziaria intervenuti avevano proceduto all'arresto ed il pubblico ministero aveva richiesto la convalida e l'applicazione della misura cautelare del divieto di dimora nella Provincia di Firenze, deducendo la sussistenza delle esigenze cautelari di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.



Il giudice per le indagini preliminari ha rilevato la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza rispetto al contestato reato di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose e ritenuto la non configurabilità della circostanza attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità ex art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

Il Tribunale ordinario di Firenze ha tuttavia reputato che, per procedere alla convalida dell'arresto, deve valutarsi la legittimità costituzionale dell'art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio per il reato di tentato furto, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi, cod. pen., e sempre che non ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

3.- Ad avviso del Tribunale ordinario di Firenze, l'art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen. sarebbe in contrasto con gli artt. 13 e 3 Cost.

3.1.- Quanto al primo parametro, il delitto di tentato furto aggravato per la violenza sulle cose, pur in assenza dell'attenuante ex art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., non costituirebbe, per il rimettente, un'ipotesi di tale eccezionale gravità da giustificare la previsione dell'arresto obbligatorio, di per sé sottratto alla valutazione della gravità del fatto o della pericolosità del soggetto secondo le concrete circostanze del caso. Nella categoria dei delitti di furto, tentati o consumati, aggravati dalla violenza sulle cose, potrebbero, invero, rientrare anche fatti connotati da una gravità limitata, come nel caso di specie, incapaci di generare alcun pericolo per l'incolumità delle persone e perciò estranei al novero di quei casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati dalla legge, che, ai sensi del terzo comma dell'art. 13 Cost., possono giustificare l'adozione di provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale adottati dall'autorità di pubblica sicurezza.

3.2.- La profonda diversità della gravità delle ipotizzabili fattispecie di furto aggravato dalla violenza sulle cose trasmoda, altresì, secondo il giudice *a quo*, nella manifesta irragionevolezza, con violazione quindi anche dell'art. 3 Cost.

3.3.- L'ordinanza di rimessione segnala ancora che, per effetto del congiunto operare degli artt. 56, 624 e 625, primo comma, numero 2), cod. pen., la pena massima applicabile per il tentato furto aggravato dalla violenza sulle cose è di anni quattro di reclusione, sicché, in forza dell'art. 280, comma 2, cod. proc. pen., neppure può essere disposta con riferimento ad esso la custodia cautelare in carcere, e ciò a conferma dell'assenza di un correlato particolare allarme sociale provocato dal delitto in esame.

Né rileva, avverte il Tribunale, la deroga stabilita dall'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., la quale opera unicamente allorché l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'art. 381, comma 2, e dunque non anche nelle ipotesi di tentativo di tali delitti.

Il rimettente sottolinea, ancora, che non appare rispettoso della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. prescrivere l'obbligatorietà della «misura precautelare provvisoria» dell'arresto in casi in cui non è possibile la sua conversione ope iudicis nella custodia cautelare in carcere, potendo, peraltro, l'arrestato essere condotto provvisoriamente nella casa circondariale, secondo quanto stabilito dall'art. 558, comma 4-bis, e dall'art. 386, comma 4, cod. proc. pen.

3.4.- Un'ulteriore ragione di contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost. è, infine, rappresentata dal giudice *a quo* per l'eventualità in cui sia configurabile per il tentato furto la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen., prescrivendosi l'arresto obbligatorio da parte della polizia giudiziaria pur quando le modalità della condotta e l'esiguità del danno delineino una offesa di particolare tenuità, il che può verificarsi anche nel caso in cui ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., di per sé escludente l'obbligatorietà dell'arresto.

3.5.- Il Tribunale ordinario di Firenze ha quindi disposto la liberazione dell'arrestato, essendo impossibile l'osservanza dei termini per la convalida in ragione della sollevazione della questione di legittimità costituzionale.

4.- Ha depositato atto di intervento in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura deduce che, in forza della riserva di legge in materia di limitazione della libertà personale, ex art. 13 Cost., il legislatore è l'unico soggetto titolato alle scelte relative ai margini entro i quali, con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, può esser ristretta la libertà personale, nonché alla determinazione dei casi eccezionali di necessità ed urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, restando tali scelte legislative sindacabili solo ove siano manifestamente irragionevoli. Non si ravviserebbe alcuna irragionevolezza nella previsione dell'arresto obbligatorio ex art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., visto il particolare allarme sociale suscitato dalla commissione dei reati riconducibili alle ipotesi criminose ivi contemplate.



La difesa statale sostiene la legittimità della norma censurata anche in considerazione della diversità dei presupposti e delle finalità del provvedimento di convalida dell'arresto rispetto a quello con cui l'autorità giudiziaria applica una misura coercitiva.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza del 5 marzo 2020, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 380, comma 2, lettera e), del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio di chi è colto in flagranza del delitto di tentato furto, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi, del codice penale, salvo che ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., per contrasto con gli artt. 13 e 3 della Costituzione.

Il giudice *a quo* premette che deve procedere alla convalida dell'arresto di persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (art. 625, primo comma, numero 2, prima ipotesi, cod. pen.), commesso all'interno di un supermercato ed avente ad oggetto merce di valore tale da non consentire l'applicazione dell'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

1.1.- Quanto al primo parametro evocato, il delitto di tentato furto aggravato per la violenza sulle cose, pur in assenza dell'attenuante ex art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., non integrerebbe, per il rimettente, un'ipotesi di tale eccezionale gravità da giustificare la previsione dell'arresto obbligatorio. Nella categoria dei delitti di furto, tentati o consumati, aggravati dalla violenza sulle cose, potrebbero, invero, rientrare anche fatti connotati da una gravità limitata, incapaci di generare alcun pericolo per l'incolumità delle persone e perciò estranei al novero di quei casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati dalla legge, che, ai sensi del terzo comma dell'art. 13 Cost., possono giustificare l'adozione di provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale adottati dall'autorità di pubblica sicurezza.

La profonda diversità della gravità delle ipotizzabili fattispecie di furto aggravato dalla violenza sulle cose trasparebbe, altresì, secondo il giudice *a quo*, nella manifesta irragionevolezza, con violazione quindi anche dell'art. 3 Cost.

L'ordinanza di remissione evidenzia inoltre che, per effetto del combinato degli artt. 56, 624 e 625, primo comma, numero 2), cod. pen., la pena massima applicabile per il tentato furto aggravato dalla violenza sulle cose è di anni quattro di reclusione, sicché, in forza dell'art. 280, comma 2, cod. proc. pen., neppure può essere disposta con riferimento ad esso la custodia cautelare in carcere, e ciò a conferma dell'assenza di un correlato particolare allarme sociale provocato dal delitto in esame. Non apparirebbe rispettoso della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. prescrivere l'obbligatorietà della misura precautelare provvisoria dell'arresto in casi in cui non è possibile la sua conversione ope iudicis nella custodia cautelare in carcere.

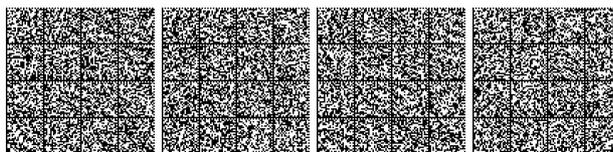
Un'ulteriore ragione di contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost. è, infine, rappresentata dal giudice *a quo* per l'eventualità in cui sia configurabile per il tentato furto la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen., prescrivendosi l'arresto obbligatorio da parte della polizia giudiziaria pur quando le modalità della condotta e l'esiguità del danno delineino una offesa di particolare tenuità.

2.- Deve premettersi che l'ordinanza di remissione riferisce che è stata disposta la liberazione dell'arrestato, essendo impossibile l'osservanza dei termini per la convalida dell'arresto in ragione della proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Non di meno, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., concernenti l'arresto obbligatorio, mantengono rilevanza.

Come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 54 del 1993, si deve ritenere che il provvedimento di liberazione dell'arrestato, imposto al Tribunale dall'art. 391, comma 7, ultima parte, cod. proc. pen., il cui termine non poteva essere rispettato in conseguenza del promovimento della questione di legittimità costituzionale, non ha comportato l'esaurimento del procedimento di convalida, permanendo, nonostante la liberazione, l'interesse ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, il cui esito resta subordinato alla definizione del presente incidente di costituzionalità.

Nello stesso senso, la sentenza n. 137 del 2020 ha affermato che, se il giudice della convalida dell'arresto dubita della legittimità costituzionale delle norme che di tale fase regolano presupposti e condizioni, la mancata convalida nel termine di legge e la conseguente necessità di disporre la liberazione dell'arrestato non possono essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale, finendosi altrimenti per creare una "zona franca" per le norme che disciplinano l'arresto in flagranza.



3.- Le questioni sono comunque non fondate, in riferimento ad entrambi gli evocati parametri.

4.- Questa Corte è stata già più volte investita del compito di individuare le finalità cui devono informarsi gli istituti dell'arresto in flagranza e del fermo di indiziato di delitto, alla stregua del contenuto precettivo dell'art. 13 Cost.

Tale disposizione, dopo aver sancito al primo comma l'inviolabilità della libertà personale, al secondo comma stabilisce la regola per le sue limitazioni, non ammettendo «forma alcuna di detenzione, di ispezione o di perquisizione, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale», se non nel rispetto della riserva di giurisdizione, e dunque «per atto motivato dell'autorità giudiziaria», nonché della riserva di legge, ovvero «nei soli casi e modi previsti dalla legge».

Al terzo comma dispone, poi, che «[i]n casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto».

Il fondamento costituzionale della disciplina del codice di rito inerente all'arresto in flagranza ed al fermo di indiziato di delitto risiede, dunque, nel terzo comma dell'art. 13 Cost., il quale, adoperando i canoni della eccezionalità, necessità ed urgenza e tassatività, individua le situazioni contingenti che consentono l'adozione di misure provvisorie restrittive dello status libertatis da parte dell'autorità di polizia, non potendosi attendere l'intervento dell'autorità giudiziaria. Escluso che il terzo comma dell'art. 13 Cost. operi come fonte di legittimazione degli organi di pubblica sicurezza, in via sostitutiva dell'autorità giudiziaria, le nozioni di necessità ed urgenza da esso dettate sono così state spiegate in funzione dei fini previsti dal sistema costituzionale.

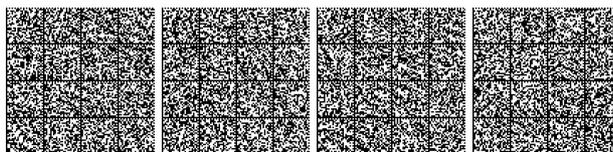
5.- Il codice di procedura penale del 1988 non ha introdotto significativi elementi di novità nel rapporto tra le misure provvisorie di polizia restrittive della libertà personale ed il terzo comma dell'art. 13 Cost., quanto in particolare all'esplicitazione delle finalità delle prime.

Tuttavia, questa Corte, già con la sentenza n. 305 del 1996, pronunciando sulla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 189, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), ove si consente l'arresto dell'utente della strada il quale, in caso di incidente, non presta l'assistenza occorrente alle persone che abbiano subito danno, ha chiarito che tale «misura precautelare provvisoria facoltativa [...] può essere adottata solo sulla ragionevole prognosi di una sua trasformazione ope iudicis in una misura cautelare più stabile». La sentenza n. 305 del 1996 correlava, così, teleologicamente la necessità e l'urgenza giustificatrici della misura provvisoria di polizia, in forza del terzo comma dell'art. 13 Cost., alla futura applicabilità di una misura cautelare personale.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), inserito dall'art. 13, comma 1, lettera b), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), con cui si prevedeva l'arresto obbligatorio dello straniero colto nella flagranza della contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del medesimo decreto legislativo, per essersi trattenuto senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale entro il termine di cinque giorni, questa Corte (sentenza n. 223 del 2004) ha evidenziato che la norma censurata prevedeva l'arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale, sanzionato con una pena detentiva (da sei mesi a un anno) di gran lunga inferiore a quella per cui il codice di procedura penale ammette la possibilità di disporre misure coercitive; sicché - attesa l'autonomia tra il giudizio di convalida, volto a verificare ex post la legittimità dell'operato dell'autorità di polizia, e la protrazione dello stato di privazione della libertà personale, per la quale è richiesto un ulteriore e autonomo provvedimento - il giudice, chiamato a pronunciarsi sulla convalida dell'arresto per il reato di cui al citato art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998, doveva comunque disporre l'immediata liberazione dell'arrestato ex art. 391, comma 6, cod. proc. pen., ove non vi avesse già provveduto il pubblico ministero a norma dell'art. 121 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedure penale), posto che per quel reato gli era precluso dalla legge di disporre la custodia cautelare in carcere e, più in generale, qualsiasi misura coercitiva.

Per tali ragioni, la sentenza n. 223 del 2004 di questa Corte ha definito l'arresto obbligatorio previsto dal censurato art. 14, comma 5-*quinquies*, «privo di qualsiasi sbocco sul terreno processuale», ovvero «misura fine a se stessa, che non potrà mai trasformarsi nella custodia cautelare in carcere, né in qualsiasi altra misura coercitiva, e non trova alcuna copertura costituzionale».

La sentenza n. 223 del 2004 ha in tal modo tracciato le direttrici del sindacato di legittimità costituzionale sulle misure provvisorie di polizia limitative della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost.: 1) esse devono connotarsi per la «natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione»; 2) fra queste, sono da considerare «in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale»;



3) viene meno la giustificazione costituzionale della restrizione della libertà disposta dall'autorità di polizia ove non si rinvenga «alcun rapporto di strumentalità tra il provvedimento provvisorio di privazione della libertà personale e il procedimento penale avente ad oggetto il reato per cui è stato disposto l'arresto obbligatorio in flagranza»; 4) il che, in particolare, si verifica quando l'arresto «non potrà mai trasformarsi nella custodia cautelare in carcere, né in qualsiasi altra misura coercitiva».

Ancora, la sentenza n. 137 del 2020, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, cod. proc. pen., ha, fra l'altro, rimarcato che: 1) la facoltà, per il giudice chiamato a convalidare l'arresto, di applicare nei confronti del prevenuto misure cautelari in deroga agli ordinari limiti edittali segnati dagli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 cod. proc. pen., secondo quanto previsto dall'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., è riconducibile all'esigenza di raccordare funzionalmente la decisione in ordine alla misura precautelare con quella riguardante la salvaguardia di esigenze di natura propriamente cautelare; 2) la determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost., rientra in un ambito caratterizzato dalla discrezionalità legislativa (come già affermato dalla sentenza n. 188 del 1996 e dall'ordinanza n. 187 del 2001), intesa anche quale riflesso specifico della più ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali in materia penale (sentenze n. 31 e n. 20 del 2017, n. 216 del 2016); 3) ferma l'indicata natura servente delle misure restrittive di polizia, rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione (tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale), le norme in quell'occasione censurate devono considerarsi non irragionevoli, avendo con esse il legislatore ritenuto di escludere, per alcuni delitti tassativamente elencati ed apprezzati come di particolare allarme sociale, la liberazione dell'arrestato in presenza di specifiche esigenze cautelari che impongano il mantenimento della restrizione della libertà personale.

6.- È da evidenziare altresì che l'originaria formulazione dell'art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 54 del 1993, per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio in flagranza per il delitto di furto, consumato o tentato, quando ricorre la circostanza aggravante di cui all'art. 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi, cod. pen., ma concorre altresì la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), dello stesso codice.

La sentenza n. 54 del 1993 ha rilevato che la legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), al punto 32 dell'art. 2, aveva fissato i principi direttivi in tema di arresto obbligatorio nella flagranza di reato, indicando quale primo criterio la pena prevista in astratto per il reato commesso (reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni), ed invece affidando al legislatore delegato di attuare un secondo criterio volto a prevedere l'arresto obbligatorio anche in flagranza di altri reati - pur se puniti in misura meno severa -, ma tali per cui l'indicata misura apparisse giustificata da «speciali esigenze di tutela della collettività». Sulla base di tale secondo criterio, il legislatore delegato ha così previsto casi di arresto obbligatorio "eccezionali" nella flagranza di vari reati, tra i quali ha ricompreso anche il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose.

La Relazione al progetto preliminare del codice, per precisare il significato della locuzione speciali esigenze di tutela della collettività, aveva fatto rinvio alle indicazioni contenute nella sentenza n. 1 del 1980 di questa Corte, la quale, sia pure nel contesto della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), aveva ricondotto tali speciali esigenze ai reati che hanno quali caratteristiche l'uso di armi o di altri mezzi di violenza contro le persone, la riferibilità ad organizzazioni criminali comuni e politiche, la lesività delle condizioni di base della sicurezza collettiva e dell'ordine democratico.

Rispetto all'alveo di eccezionalità, connotato dal criterio delle "speciali" esigenze di tutela della collettività, in cui il legislatore delegante voleva così confinare la misura precautelare dell'arresto obbligatorio, la sentenza n. 54 del 1993 ha ritenuto che il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose non fosse coerente, non potendosi avallare la considerazione unitaria che di tale delitto si faceva nella Relazione al progetto preliminare del codice insieme a quelli di rapina e di estorsione, al fine di giustificare l'arresto obbligatorio in ragione della loro estrema diffusione e della considerazione che ne ha la coscienza sociale, anche perché possa ammettersi rispetto ad essi altresì la parallela facoltà di arresto da parte dei privati.

La citata sentenza ha, quindi, reputato estranea al criterio delle "speciali" esigenze di tutela della collettività dettato dal legislatore delegante la fattispecie del furto (consumato o tentato) aggravato dalla violenza sulle cose in relazione al caso in cui esso sia tale da comportare un danno di speciale tenuità, ricorrendo l'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., nei delitti contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio, nonché quando sia di speciale tenuità l'evento dannoso o pericoloso nei delitti determinati da motivi di lucro.



7.- Nel quadro degli indicati principi, le questioni sollevate non sono fondate.

7.1.- Il rimettente ha valorizzato la circostanza che per il reato di cui all'art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., non è consentita, in considerazione del massimo edittale, l'adozione della misura della custodia cautelare in carcere, desumendo da tale rilievo una violazione dei principi di cui all'art. 13 Cost., poiché la misura precautelare provvisoria dell'arresto è obbligatoria in un caso in cui non è possibile la sua conversione ope iudicis nella custodia cautelare in carcere.

Il Tribunale ordinario di Firenze omette, tuttavia, di considerare che, poiché il reato di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (artt. 56 e 625, primo comma, numero 2, cod. pen.) è punito con la pena della reclusione pari nel massimo a quattro anni, ad esso sono applicabili tutte le misure coercitive (art. 280, comma 1, cod. proc. pen.), compresa quella degli arresti domiciliari (art. 274, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.), con esclusione, quindi, della sola custodia cautelare in carcere.

Tale esclusione, tuttavia, non fa venire meno le condizioni in base alle quali, nella giurisprudenza di questa Corte, la restrizione della libertà personale disposta dall'autorità di pubblica sicurezza è costituzionalmente compatibile, essendo la misura precautelare suscettibile di trasformazione in una misura cautelare coercitiva, ancorché non di tipo carcerario; all'arresto in flagranza, peraltro, consegue, di norma, il giudizio direttissimo (artt. 449, comma 1, e 558, comma 1, cod. proc. pen.) e quindi è possibile pervenire con immediatezza all'accertamento della responsabilità penale dell'imputato.

7.2.- Quanto al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost., per l'ipotizzata manifesta irragionevolezza della disposizione censurata, appare evidente l'intenzione del rimettente di sindacare la scelta normativa che prevede l'arresto obbligatorio in ipotesi di tentato furto aggravato per la violenza sulle cose, non correlato ad un danno di speciale tenuità, ingerendosi nella valutazione operata dal legislatore, in ragione delle avvertite speciali esigenze di tutela della collettività, con l'elenco dei delitti passibili di arresto obbligatorio dettato dal comma 2 dell'art. 380 cod. proc. pen., chiedendo a questa Corte di affermare che si tratterebbe di fattispecie criminosa non idonea a generare un pericolo per l'incolumità delle persone.

La prospettazione del giudice *a quo* si colloca ben al di fuori dei criteri guida del sindacato di legittimità costituzionale sulle ipotesi legislative di restrizioni della libertà personale disposte dall'autorità di polizia, secondo le indicazioni contenute essenzialmente nelle sentenze n. 223 del 2004 e n. 305 del 1996; indicazioni che, come si è visto, sono correlate alla natura servente delle misure precautelari rispetto a quelle cautelari personali.

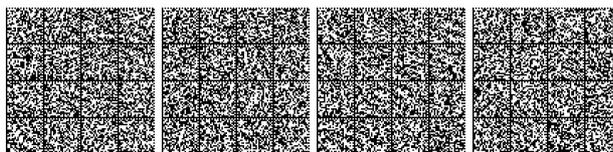
D'altra parte, come evidenziato dalla sentenza n. 137 del 2020, la determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost. - e segnatamente di quelli in cui l'arresto può essere effettuato anche in deroga ai limiti edittali previsti in via generale dall'art. 380, comma 1, cod. proc. pen. - rientra in un ambito caratterizzato dalla discrezionalità legislativa (in tal senso, vedi anche sentenza n. 188 del 1996 e ordinanza n. 187 del 2001), sindacabile - tanto più quando vengano in considerazione scelte legislative limitative della libertà personale - in caso di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà.

Ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie, tenuto conto che all'arresto obbligatorio potrà procedersi solo quando non ricorra la circostanza attenuante comune del danno di speciale tenuità: l'art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., infatti, già di per sé non opera allorché sia possibile desumere ragionevolmente, dalle modalità del fatto e in base ad un preciso giudizio ipotetico, che, se il reato fosse stato portato a compimento, il danno patrimoniale per la persona offesa sarebbe stato di rilevanza minima. Eccede, peraltro, dall'ambito del presente giudizio ogni considerazione in ordine alle determinazioni dei giudici comuni quanto alle condizioni di applicabilità dell'attenuante di cui al citato art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

7.3.- Le conclusioni raggiunte non sono revocate in dubbio con riguardo alla prospettata irragionevolezza della disposizione censurata, che, nella argomentazione del rimettente, discenderebbe dalla possibile operatività della causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen. per chi sia imputato del delitto di tentato furto aggravato dalla violenza sulle cose, ove non ricorra l'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

L'applicazione dell'esimente della tenuità del fatto, invero, postula una valutazione complessiva e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto, ai sensi dell'art. 133, primo comma, cod. pen., delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell'entità del danno o del pericolo; valutazione, questa, riservata al giudice della cognizione all'esito del relativo giudizio ed estranea ai profili che vengono in rilievo in sede di convalida dell'arresto e di successiva, eventuale applicazione di una misura cautelare coercitiva.

8.- Per le considerazioni che precedono, le questioni devono essere dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 380, comma 2, lettera e), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 13 e 3, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220041

N. 42

Ordinanza 26 gennaio - 22 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in procedura di liquidazione del patrimonio del debitore - Possibilità, su richiesta dei debitori, anche in caso di mancata omologa dell'accordo per il voto contrario della maggioranza dei creditori - Esclusione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 14-*quater*.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

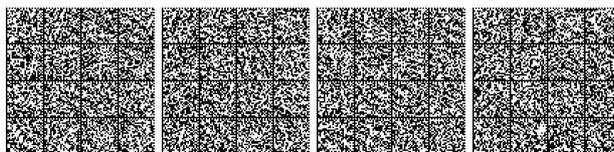
Presidente: Giuliano AMATO;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), promosso dal Tribunale ordinario di Lanciano nel procedimento relativo a C. D.R., con ordinanza del 17 marzo 2020, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 17 marzo 2020 (reg. ord. n. 8 del 2021), il Tribunale ordinario di Lanciano ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), il quale prevede che «[i]l giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-*quinquies*, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera a). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-*bis*, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore»;

che la norma è censurata nella parte in cui non prevede che i debitori possano chiedere, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo con i creditori, la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del proprio patrimonio;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio che ha ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'ammissione e la successiva omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti, proposto ai sensi degli artt. 6, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012;

che, in punto di rilevanza, il rimettente riferisce che la proposta di accordo ha superato il preliminare vaglio giudiziale di ammissibilità, ma non è stata poi approvata dalla maggioranza qualificata dei creditori, sicché il debitore ha chiesto la conversione della procedura di accordo in quella di liquidazione dei beni di cui agli artt. 14-*ter* e seguenti della legge n. 3 del 2012; all'accoglimento di siffatta domanda osterebbe, tuttavia, il disposto dell'art. 14-*quater* di tale legge, giacché questo prevedrebbe la conversione soltanto in relazione alle fattispecie ivi tassativamente contemplate, tra le quali non è compresa quella del mancato raggiungimento dell'accordo;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale abruzzese ritiene che l'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012 rechi un *vulnus* agli artt. 3 e 24 Cost., in riferimento, rispettivamente, al principio di eguaglianza e al diritto di difesa;

che l'impossibilità, per i debitori la cui proposta non è stata approvata dai creditori, di chiedere la conversione determinerebbe, infatti, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai debitori che hanno raggiunto l'accordo, ai quali la conversione è invece consentita;

che, in particolare, sarebbe del tutto ingiustificata la scelta di consentire la conversione nelle ipotesi previste dal censurato art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, ovvero ai debitori che hanno causato - ponendo in essere condotte dolose o colpose oppure in forza di inadempimenti imputabili - l'annullamento, la risoluzione, la revoca o la cessazione di diritto degli effetti dell'accordo omologato e non anche ai debitori che hanno solo subito il dissenso del ceto creditore in merito alla proposta da essi avanzata;

che l'irragionevolezza della omessa equiparazione tra le due categorie di debitori risulterebbe, inoltre, apprezzabile considerando che i requisiti necessari per accedere alla procedura di accordo, già accertati dal giudice in occasione della valutazione della sua ammissibilità, coinciderebbero con quelli richiesti per la liquidazione;

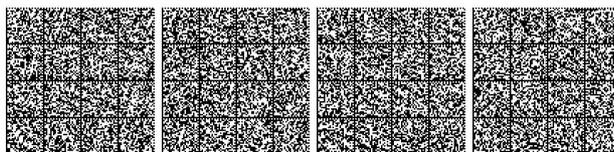
che dalla denunciata disparità deriverebbero peraltro effetti pregiudizievoli in capo ai debitori che non hanno raggiunto l'accordo, i quali, infatti, non potendo chiedere la conversione: a) sarebbero esposti alle azioni esecutive dei singoli creditori; b) perderebbero la possibilità di ottenere l'esdebitazione; c) sarebbero costretti, al fine di accedere alla procedura di liquidazione, ad attivare un nuovo e distinto procedimento e, quindi, a sostenere le spese ad esso connesse;

che, sotto quest'ultimo profilo, la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost., in quanto precluderebbe ai debitori che non hanno ottenuto il consenso della suddetta maggioranza di creditori «di difendere e tutelare nel modo più ampio i propri diritti (e, nel caso di specie, il proprio patrimonio) con le procedure previste dalla legge»;

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

che l'inammissibilità discenderebbe dall'omessa motivazione in ordine alla impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, per cui il rimettente non mirerebbe che a ottenere da questa Corte un avallo interpretativo;

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



che la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe insussistente, innanzitutto, in forza dell'eterogeneità delle situazioni in cui versano i debitori posti a confronto, dal momento che solo nelle fattispecie previste dall'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012 sarebbe già intervenuta l'omologazione dell'accordo per la composizione della crisi;

che sarebbe privo di pregio anche l'argomento inerente alla soggezione dei debitori alle azioni esecutive individuali, poiché, al contrario, dopo la chiusura della procedura di accordo essi potrebbero ottenere l'inibitoria di tali azioni depositando un'autonoma domanda di liquidazione;

che sarebbe parimenti non condivisibile l'assunto secondo cui dalla preclusione della conversione deriverebbe l'impossibilità per i debitori di essere ammessi al beneficio della esdebitazione, la quale ben potrebbe conseguire alla procedura di liquidazione aperta a seguito della suddetta domanda;

che, quanto all'aggravio degli oneri conseguenti alla presentazione di una nuova domanda volta ad ottenere la liquidazione, l'Avvocatura generale osserva, in sintesi, che esso deriverebbe dalla scelta del debitore che, consapevole dell'alternatività tra le due procedure, ha optato per quella di accordo;

che egualmente non fondata sarebbe, infine, la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., perché il debitore potrebbe comunque accedere al procedimento per la liquidazione dei beni.

Considerato che, con ordinanza del 17 marzo 2020 (reg. ord. n. 8 del 2021), il Tribunale ordinario di Lanciano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), a mente del quale «[i]l giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-*quinquies*, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera a). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-*bis*, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, questa norma, non prevedendo che la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio possa essere chiesta anche dai debitori che non hanno raggiunto l'accordo, violerebbe gli artt. 3 e 24 della Costituzione;

che l'omessa previsione normativa determinerebbe, infatti, un'ingiustificata e pregiudizievole disparità di trattamento tra tali debitori - che hanno solo subito, per una mera valutazione di convenienza, il dissenso del ceto creditorio in merito alla proposta da essi avanzata - e quelli che hanno invece ottenuto il consenso su tale proposta, causando poi l'annullamento, la risoluzione, la revoca o la cessazione di diritto degli effetti dell'accordo omologato;

che risulterebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., in quanto l'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012 pregiudicherebbe il diritto di difesa dei suddetti debitori i quali, non potendosi avvalere della conversione, sarebbero costretti ad agire in via autonoma per accedere alla procedura di liquidazione;

che deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità delle questioni che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato nell'atto di intervento in giudizio sostenendo che il giudice *a quo* avrebbe affermato in maniera assertiva l'impossibilità di interpretare la norma denunciata *secundum Constitutionem*, mirando in realtà ad ottenere un avallo interpretativo da questa Corte;

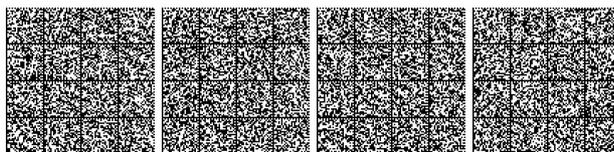
che, infatti, contrariamente a quanto eccepito, il rimettente ha consapevolmente escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché si è soffermato, ancorché succintamente, sull'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, osservando che il suo tenore letterale non consentirebbe di convertire la procedura di accordo in quella di liquidazione al di fuori delle ipotesi da esso previste;

che, pertanto, il giudice *a quo* assume che l'esegesi da esso postulata sia l'unica praticabile, ritenendo, proprio in virtù di tale esito ermeneutico, che la norma denunciata si ponga in contrasto con gli evocati parametri costituzionali;

che le suddette questioni sono, tuttavia, manifestamente inammissibili per altre ragioni, segnatamente afferenti alla lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la norma denunciata;

che questa Corte, con la sentenza n. 61 del 2021, successiva all'ordinanza di rimessione oggetto dell'odierno incidente, ha già dichiarato inammissibili identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012 sollevate dal medesimo giudice rimettente, sotto gli stessi profili, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.;

che, nell'occasione, questa Corte ha osservato, da un lato, che la domanda del debitore, che superato il preliminare vaglio giudiziale sulla proposta di accordo da esso formulata chieda in conseguenza del dissenso in seguito manifestato dai creditori la conversione della procedura in quella di liquidazione del proprio patrimonio, si colloca in una fase del procedimento «alla quale, sia pure con il temperamento della compatibilità, appaiono applicabili le norme sul rito camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile»; dall'altro, che tale rito «è connotato dall'assenza di “formalismi non essenziali” [...], in quanto preordinato a soddisfare “esigenze di speditezza e semplificazione” [...]» (sentenza n. 61 del 2021);



che ciò ha del resto condotto la giurisprudenza di legittimità a precisare «che, in linea generale, nel procedimento camerale “non vigono le preclusioni previste per il giudizio di cognizione ordinario” e, segnatamente, che possono essere finanche “proposte per tutto il corso di esso domande nuove”» (sentenza n. 61 del 2021);

che la medesima sentenza n. 61 del 2021 ha ritenuto che, in tale contesto, il giudice *a quo* avrebbe dovuto prendere in considerazione, anche solo per escluderla, «la possibilità di qualificare la domanda di conversione nella specie formulata dal debitore quale mera modifica dell’originaria domanda di accordo in quella di liquidazione, ritenendola di conseguenza ammissibile sulla scorta delle norme che disciplinano il rito camerale»;

che, quindi, la descritta lacuna si era tradotta in un’insufficiente motivazione «in punto sia di rilevanza, poiché il rimettente, seguendo il descritto percorso interpretativo, non [avrebbe dovuto] necessariamente fare applicazione dell’art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, sia di non manifesta infondatezza, dal momento che i trascurati profili di applicabilità delle richiamate disposizioni codicistiche sui procedimenti camerale sarebbero [stati] anche idonei a confutare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 61 del 2021);

che, nella citata sentenza n. 61 del 2021, questa Corte ha altresì osservato che il giudice *a quo* non si era nemmeno confrontato «con la tesi - accolta sia in dottrina, sia nella giurisprudenza di merito [...] - che ammette la proposizione, con lo stesso ricorso, di domande (non già cumulative, *ma*) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure volte al superamento della crisi da sovraindebitamento», così inadeguatamente motivando, anche sotto tale aspetto, in ordine alla non manifesta infondatezza;

che, alla stregua delle considerazioni che precedono, questa Corte ha in definitiva ritenuto che l’incompleta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento avesse irrimediabilmente compromesso «l’*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza», rendendo inammissibili le questioni sollevate (ancora, sentenza n. 61 del 2021);

che l’odierna ordinanza presenta un contenuto (anche testuale) sostanzialmente identico a quella oggetto della sentenza n. 61 del 2021 ed è, quindi, afflitta dalle medesime carenze già rilevate da questa Corte;

che, pertanto, in assenza di nuovi argomenti rispetto a quelli già esaminati, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. devono essere dichiarate manifestamente inammissibili (*ex plurimis*, ordinanze n. 99 del 2021, n. 114 del 2020, n. 282 e n. 125 del 2019).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lanciano con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

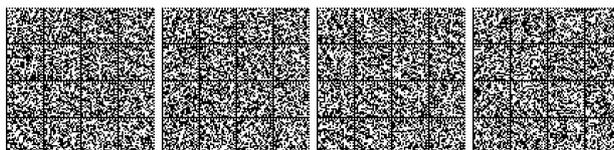
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione degli alloggi - Norme della Regione Umbria - Modificazioni ed integrazioni all'art. 39 della legge regionale n. 23 del 2003 - Decadenza dall'assegnazione disposta dai Comuni, anche su richiesta dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) regionale - Previsione nei casi in cui l'assegnatario o un altro componente il nucleo familiare abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite risultanti da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale.

– Legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15 (“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)”), art. 35, comma 2.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui ufficio domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica;

Per l'impugnazione della legge regionale 18 novembre 2021 n. 15 della Regione Umbria, pubblicata nel B.U. Umbria 24 novembre 2021, n. 67, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», con riferimento all'articolo 35, comma 2, in quanto tale disposizione eccede dalle competenze regionali, determinando una indebita ingerenza nella materia «ordine pubblico e sicurezza» che l'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato, oltre ad introdurre — seppur indirettamente — competenze nuove ed ulteriori per il personale delle Forze di polizia, determinando pertanto, uno sconfinamento nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», riservata anch'essa, dall'art. 117, secondo comma 2, lettera *g*), della Costituzione, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

DELIBERATO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI NELLA RIUNIONE DEL 21 GENNAIO 2022

1. La legge regionale 18 novembre 2021 n. 15 della Regione Umbria detta disposizioni in materia di edilizia residenziale sociale, modificando o integrando la legge regionale 28 novembre 2003, n. 23, contenente norme di riordino di edilizia residenziale sociale, volte alla promozione delle politiche abitative tese ad assicurare il diritto all'abitazione e il soddisfacimento del fabbisogno abitativo primario delle famiglie e persone meno abbienti e di particolari categorie sociali.

2. L'articolo 39 della legge regionale n. 23/2003, nell'ambito della gestione degli alloggi di edilizia residenziale sociale pubblica, disciplina i casi di decadenza dall'assegnazione degli stessi, prevedendo che la stessa è disposta dai Comuni, anche su richiesta dell'ATER regionale, in un elenco tassativo di casi.

3. Tra questi, la lettera *b*) del comma 1 dell'art. 39, sostituita dall'articolo 35, comma 2 della legge regionale in epigrafe, prevede il caso in cui l'assegnatario o un altro componente il nucleo familiare «abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale».

4. La previsione regionale comporta una indebita ingerenza nella materia «ordine pubblico e sicurezza» che l'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato, oltre ad introdurre — seppur indirettamente — competenze nuove ed ulteriori per il personale delle Forze di polizia, determinando pertanto, uno sconfinamento nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», riservata anch'essa, dall'art. 117, secondo comma 2, lettera *g*), della Costituzione, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.



A) *Violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.*

5. La previsione contenuta nell'articolo 35, comma 2 della legge regionale in epigrafe determina, in primo luogo, un'ingerenza del legislatore regionale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», riservata dall'articolo 117, secondo comma 2, lettera h), della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

6. La norma regionale richiama in maniera generalizzata i provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale dai quali risulti il compimento di non meglio definite «attività illecite».

7. La norma non precisa, dunque, a quali provvedimenti di pubblica sicurezza o di polizia locale si riferisca la disposizione di rango regionale, e tale incertezza si ripercuote sul regime di detti provvedimenti.

8. Le inevitabili incertezze ermeneutiche che derivano dalla formulazione della norma possono generare ricadute applicative nell'ambito della legislazione di pubblica sicurezza e, in particolare, determinare un contenzioso proprio in relazione al contenuto dei provvedimenti in considerazione.

9. Si determina in questo modo una interferenza del legislatore regionale rispetto alla disciplina statale che governa i provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale, e dunque una ingerenza nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza esclusiva statale.

10. Dette forme di interferenza regionale in una materia, «ordine pubblico e sicurezza», nella quale l'intervento regionale è precluso in radice, sono state a più riprese sanzionate da codesta Corte costituzionale con la declaratoria di illegittimità costituzionale (si vedano, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 177/2020; n. 236/2020).

B) *Violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera g) della Costituzione.*

11. L'art. 35, comma 2 della legge regionale n. 15/2021 appare in contrasto, altresì, con l'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione, nell'introdurre indirettamente un obbligo di *facere* in capo al personale delle Forze di polizia.

12. Le informazioni relative ai provvedimenti di pubblica sicurezza vengono inserite nel Centro elaborazioni dati di cui all'articolo 6, legge 1° aprile 1981, n. 121.

13. Salvo quanto previsto dall'art. 18, decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, soggetti estranei alle Forze di polizia (come i Comuni o l'ATER regionale) non possono accedere ai dati contenuti nel Centro elaborazione dati.

14. L'art. 41-*bis* della legge regionale n. 23/2003, come modificato dalla legge regionale n. 15/2021, prevede che «per procedere all'accertamento delle cause di decadenza di cui all'articolo 39, comma 1, lettere a), b), c), g), g-*ter*), g-*quater*) e g-*quinquies*), i Comuni e l'ATER regionale assicurano forme di controllo costanti e coordinate sulla regolarità dell'uso degli alloggi assegnati», e che «per le finalità di cui al comma 1 possono essere promosse intese con gli enti erogatori delle utenze domestiche e/o di pubblici servizi, nonché attivati protocolli d'intesa con l'Ispettorato del Lavoro e le Prefetture competenti per territorio al fine di assicurare azioni di controllo efficaci».

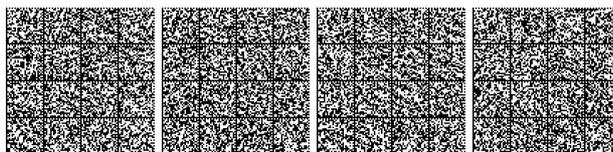
15. Il sistema regionale volto ad agevolare l'applicazione del nuovo articolo 39, comma 1, lettera b), legge regionale 23/2003 prevede, quindi, «forme di controllo costanti e coordinate» da parte dei Comuni e dell'ATER e il ricorso a protocolli d'intesa con, tra l'altro, le Prefetture al fine di assicurare dette azioni di controllo.

16. Tuttavia, l'art. 39, comma 1, lettera b), come modificato dalla legge regionale n. 15/2021, presuppone un obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza a carico delle Forze di polizia, senza considerare l'eventualità che non si pervenga alla stipula dei Protocolli menzionati nel citato art. 41-*bis*.

17. La disposizione regionale implica allora, indirettamente, l'introduzione di un obbligo per gli operatori di polizia di comunicare ai Comuni o all'ATER l'eventuale adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza, con un evidente sconfinamento nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma 2, lett. g), della Costituzione.

18. In effetti, i protocolli d'intesa da stipulare con le Prefetture competenti per territorio, previsti dal nuovo articolo 41-*bis* della legge regionale n. 23/2003, appaiono riferirsi esclusivamente all'effettuazione di azioni di controllo sui citati provvedimenti di pubblica sicurezza.

19. Ma l'efficacia della previsione di cui alla lettera b) dell'articolo 39 della legge regionale n. 23/2003 non appare collegata in modo univoco alla stipula facoltativa dei protocolli di cui all'articolo 41-*bis* e ben potrebbe, in base alla norma di legge vigente, operare indipendentemente dalla firma dei protocolli di intesa con le Prefetture, che «possono» essere stipulati.



20. Se dunque l'art. 41-*bis* cit. si inquadra correttamente in una cornice pattizia, l'art. 39, comma 1, lettera b) (come novellato dall'art. 35, comma 2, legge regionale n. 15/2021) ne prescinde, prevedendo un indiretto obbligo generalizzato delle Forze di polizia di comunicare a Comuni e ATER i provvedimenti di pubblica sicurezza da cui possa derivare la relativa causa di decadenza.

21. Ciò determina un obbligo di *facere* in capo all'Amministrazione dello Stato, che viene individuato senza un preventivo atto pattizio al quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, va subordinato il coinvolgimento ad opera della Regione (*cf.* Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentenze nn. 134/2004; 161/2021).

22. La norma presenta dunque un profilo di illegittimità costituzionale non essendo subordinata l'efficacia della previsione normativa all'effettiva stipula dei menzionati protocolli, in modo da consentire, per un verso, la compiuta individuazione dei provvedimenti a presupposto della decadenza dall'assegnazione, e per altro verso, il contenuto delle attività poste in capo agli organi statali.

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare la illegittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 2, della legge regionale della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15.

Roma, 23 gennaio 2022

L'avvocato dello Stato: D'ASCIA

22C00016

N. 6

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione Siciliana - Autorizzazione di spesa, per l'esercizio finanziario 2021, per le finalità assunzionali di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020 - Modificazione dell'entità delle risorse finanziarie già individuate, per le medesime finalità, dalle leggi regionali n. 16 del 2020 e n. 29 del 2020 - Variazioni al bilancio della Regione.

– Legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana), artt. 1, 2 e 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (CF. 80224030587) presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge, fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione siciliana, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, con sede in Palermo per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 28 del 19 novembre 2021, recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana» giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 21 gennaio 2022.

In data 26 novembre 2021, sul n. 52 del Bollettino ufficiale della Regione siciliana (suppl. ordinanza n. 1) è stata pubblicata la legge regionale n. 28 del 19 novembre 2021, recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana».

La citata legge presenta profili di illegittimità costituzionale, per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione e violazione delle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale (legge costituzionale n. 2 del 1948) nonché per le ulteriori violazioni che saranno più



avanti segnalate e viene pertanto impugnata, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 21 gennaio 2022, comunicata all'Avvocatura dello Stato in pari data, con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per le motivazioni che di seguito si illustrano.

Occorre premettere che la legge della Regione siciliana n. 28 del 19 novembre 2021, recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana» costituisce un ulteriore intervento legislativo in materia di assunzioni del Corpo forestale regionale e, in particolare, intende fornire copertura finanziaria per le finalità assunzionali disciplinate dalla legge regionale n. 16 del 20 luglio 2020, recante «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie» e rifinanziate dalla legge n. 29 del 3 dicembre 2020 recante «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana».

Con la prima legge è stata autorizzata, per tale finalità, una spesa annua di 2 milioni di euro per il triennio 2020-2022; con la seconda legge la spesa autorizzata per le assunzioni è stata incrementata di ulteriori 5 milioni di euro per gli esercizi finanziari 2021 e 2022; entrambe le citate leggi sono state impuginate davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto prive di copertura finanziaria, da un lato per l'inidoneità del capitolo individuato (contenente risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili trattandosi del capitolo stipendi del personale già in servizio), dall'altro per la mancata messa a regime della spesa negli esercizi finanziari successivi, pur trattandosi di oneri di natura pluriennale e continuativa. La Corte ha riunito i ricorsi e con sentenza n. 226 depositata il 2 dicembre 2021 ha accolto tutti i rilievi dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate (come meglio illustrato in seguito).

Ciò premesso, la legge in esame, composta di due articoli, interviene nuovamente sul medesimo obiettivo delle precedenti, cioè quello di individuare le risorse finanziarie per procedere all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale, in attuazione della menzionata legge n. 16/2020 che, all'art. 1, comma 1, autorizza il dirigente generale del Corpo forestale regionale ad assumere — mediante concorso pubblico per esami — personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato, subordinando l'accesso al superamento di un corso di formazione e disciplina tale corso di formazione professionale.

Per tali finalità assunzionali dunque l'art. 1 della legge in esame autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di 3 milioni di euro (Missione 9, Programma 5, capitolo 150521 - Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione cap. 14210) e prevede che l'intera spesa sia coperta mediante riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

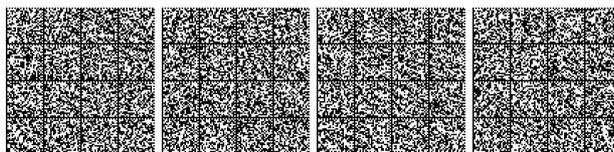
Per le medesime finalità assunzionali, l'art. 2 della legge in esame modifica l'entità delle risorse finanziarie già individuate nelle precedenti leggi regionali n. 16 e n. 29 del 2020, senza invece modificare il capitolo sul quale grava l'onere della spesa (che resta Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, denominato «Stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)»).

Nel dettaglio, il comma 1 dell'art. 2 modifica l'art. 1 della legge regionale n. 29/2020, prevedendo (solo) una spesa di 5 milioni di euro per l'esercizio 2022 (sopprimendo quindi la spesa di euro 1.793.732,00 per l'esercizio 2021, che era stata autorizzata con una precedente modifica dalla legge regionale n. 24 del 24 settembre 2021); il comma 2 dell'art. 2 modifica l'art. 1, comma 8, della legge regionale n. 16/2020, sostituendo la spesa annua di 2.000 migliaia di euro per il triennio 2020-2022 con la previsione di spesa di 2.000 migliaia di euro per il 2020, di euro 793.732,00 per il 2021 e di 2.000 migliaia di euro per il 2022.

Per quanto sopra illustrato e tenuto conto di quanto esposto in premessa, entrambe le norme (articoli 1 e 2) che compongono la legge in esame presentano problemi di copertura finanziaria della spesa ivi prevista e devono, pertanto, essere censurate in quanto esulano dalle competenze statutarie attribuite alla Regione e contrastano: con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione che impone l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri; con l'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011 e con l'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009; nonché contrastano con la legislazione regionale in materia di bilancio e contabilità (art. 14 del Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla Regione in base alle leggi regionali in materia e alle leggi nazionali riguardanti la contabilità dello Stato e delle altre regioni nonché art. 7, comma 8, della legge regionale n. 47/77 e successive modifiche).

In particolare si rileva e deduce quanto segue.

1) Circa l'art. 1, commi 1 e 2: violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione e violazione delle competenze statutarie della Regione.



La norma di cui all'art. 1 prevede (nel combinato disposto dei commi 1 e 2), per le finalità assunzionali di personale presso il Corpo forestale della Regione Siciliana di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16/2020, un'autorizzazione di spesa pari a 3 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021 su Missione 9, Programma 5, capitolo 150521 (spese per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (cap. 14210)) mediante una pari riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001. Al riguardo si deve rilevare l'inidoneità della copertura finanziaria prevista a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, denominato «Stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)» in quanto tale capitolo reca risorse destinate a spese obbligatorie, non comprimibili, del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021, trattandosi di spese obbligatorie del personale che, per loro natura, si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità, come affermato anche dalla Corte costituzionale a proposito delle norme delle leggi regionali n. 16 e 29 del 2020 riconosciute costituzionalmente illegittime e in assenza anche di una analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella relazione tecnica, di una eventuale e permanente eccedenza di risorse tra quelle già stanziare nel predetto capitolo (sentenza n. 226 del 2021 già citata).

Per quanto esposto, quindi, l'intero art. 1 configura una violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione in materia di obbligo di copertura delle leggi di spesa e violazione delle competenze statutarie della Regione.

2) Circa l'art. 2, commi 1 e 2: violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, all'Accordo Stato-regione sottoscritto in data 14 gennaio 2021; violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158.

Articolo 2, comma 1: la norma modifica l'art. 1 della legge regionale n. 29/2020 e, nello specifico, prevede - per le finalità assunzionali di personale presso il Corpo forestale della Regione siciliana di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16/2020 - la soppressione della spesa di 1.793.732,00 per l'esercizio finanziario 2021 e la conferma dell'onere di euro 5.000.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

Articolo 2, comma 2: la norma interviene sul comma 8 dell'art. 1 della legge regionale n. 16/2020 riducendo l'autorizzazione di spesa per l'anno 2021 da 2.000.000 di euro a 793.732,00 e confermando l'onere in 2.000.000 di euro annui per ciascuno degli anni 2020 e 2022 a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

L'art. 2 presenta le medesime criticità segnalate con riferimento al precedente art. 1, in quanto prevede come mezzo di copertura finanziaria risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione; inoltre il comma 2 non indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle assunzioni di personale per gli anni 2023 e successivi, pur trattandosi di un onere obbligatorio a carattere permanente. Al riguardo, si segnala che l'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 dispone che «Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Oltretutto la modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, della legge, incide, come illustrato, sull'art. 1 comma 1, della legge regionale n. 29/2020, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la già citata sentenza 2 dicembre 2021, n. 226, per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, senza superare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati.

Con tale sentenza la Corte ha, altresì, evidenziato la circostanza che la predetta norma regionale, di dichiarata illegittimità, non ha previsto nuove entrate e/o riduzioni di spesa permanenti, volte a dare copertura ai suddetti oneri derivanti dalle nuove assunzioni. Peraltro, la stessa legge non risultava corredata da una relazione tecnica che desse idonea dimostrazione della effettiva presenza di risorse già stanziare e disponibili per assicurare la copertura finanziaria dei conseguenti maggiori oneri. Sul punto, va ricordato che la citata sentenza n. 226/2021, nel sancire la violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione ha evidenziato che «...il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lettera q), ne ammette l'esercizio “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato” (sentenza n. 235 del 2020)».



A ciò va aggiunto che le disposizioni proposte nell'art. 2 della legge in esame, sostanzialmente già censurate dalla Corte costituzionale per quanto sopra detto, contrastano anche con quanto previsto all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 («Legge di contabilità e finanza pubblica»), che — al comma 1 — elenca in modo tassativo le modalità con cui assicurare la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ossia l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica che dia contezza della quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine, il comma 7 precisa che «...per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento... ». Tutti gli adempimenti e gli elementi sopra richiamati non risultano essere stati predisposti a corredo della legge regionale in esame, con ciò riproponendo la medesima fattispecie già oggetto di censura da parte della Corte costituzionale.

Pertanto, considerato che la copertura finanziaria correlata all'autorizzazione di spesa ivi prevista coincide con quella che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto totalmente inidonea con riferimento all'art. 1 della legge regionale 3 dicembre 2020, n. 29, dichiarato incostituzionale, ne consegue che anche la legge in esame si pone in contrasto con l'art. 81 della Costituzione. Peraltro, analoga inidonea copertura si rinviene nel comma 8 dell'art. 1 della legge 20 luglio 2020, n. 16, che l'art. 2, comma 2, della legge in esame va a modificare.

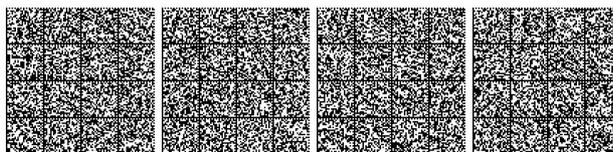
Infine, si deve segnalare che la suddetta norma si pone in contrasto anche con quanto previsto dall'Accordo Stato-regione sottoscritto in data 14 gennaio 2021, che, come evidenziato dal Servizio bilancio dell'Assemblea regionale siciliana (ARS) con il documento 2-2021 di analisi del disegno di legge regionale n. 1099, impegna la Regione, pena il venir meno del regime di ripiano pluriennale di cui al comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2019, ad adottare interventi di riduzione della spesa corrente attraverso provvedimenti legislativi o amministrativi tra i quali è ricompreso anche il contenimento delle dotazioni organiche del personale (lettera e, punto 2, Accordo Stato-regione).

Quindi, la Regione avrebbe assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione e il contenimento della complessiva spesa per il personale. Sul punto giova rammentare che il Piano di rientro è stato redatto a seguito dell'Accordo Stato-regione sottoscritto il 14 gennaio 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Regione siciliana, ed allegato alla legge regionale n. 10/2021 (bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023). Il predetto intervento è stato adottato in attuazione del decreto legislativo n. 158/2019, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli» e, in particolare, dell'art. 7 rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», che prevede la possibilità di ripianare il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, in un periodo non superiore a dieci esercizi finanziari.

Per tali motivi anche l'art. 2 costituisce una violazione dell'art. 81 terzo comma della Costituzione e violazione delle competenze statutarie. La norma regionale in argomento pregiudica inoltre il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel suddetto piano, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli») quanto al coordinamento della finanza pubblica.

Per le suesposte ragioni si impugna la legge della Regione siciliana n. 28 del 2021 con riferimento:

all'art. 1, laddove, per le finalità assunzionali del personale del Corpo forestale, di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16/2020, prevede, per l'esercizio finanziario 2021, la copertura degli oneri, mediante la riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 15001, denominato «stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il Corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)», in quanto tale capitolo reca risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione;



all'art. 2, comma 1 e comma 2, che per le medesime criticità, contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, risultando viziato dai medesimi vizi di incostituzionalità già riconosciuti dalla Corte costituzionale con sentenza n. 226/2021 riguardo alla leggi regionali n. 16 e n. 29 del 2020, laddove, in particolare: al comma 1, modificando l'art. 1 della legge regionale n. 29/2020, e al comma 2, modificando il comma 8 dell'art. 1 della legge regionale n. 16/2020, presenta le medesime criticità segnalate con riferimento al precedente art. 1, in quanto prevede come mezzo di copertura finanziaria risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili, restando gli oneri a carico delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001; inoltre il comma 2 non indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle assunzioni di personale per gli anni 2023 e successivi, pur trattandosi di oneri obbligatori a carattere permanente, e ciò in violazione anche dell'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011, e dell'art. 17 della legge 196/2009 in materia di copertura finanziaria. La norma regionale in argomento pregiudica inoltre il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel suddetto piano, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2019, quanto al coordinamento della finanza pubblica.

3) Art. 3: illegittimità derivata.

Alla luce delle precedenti considerazioni si chiede, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, [in base al quale, come è noto, «la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, ...dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata»] che la dichiarazione di illegittimità costituzionale si estenda anche all'art. 3 che introduce variazioni allo stato di previsione della spesa del bilancio della Regione siciliana in applicazione degli articoli 1 e 2 impugnati con il presente ricorso.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati:

l'art. 1 della legge della Regione siciliana n. 28 del 19 novembre 2021, recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana», per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione;

l'art. 2 della legge della Regione siciliana n. 28 del 19 novembre 2021, recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione Siciliana», per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in violazione anche dell'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011, e dell'art. 17 della legge n. 196/2009 in materia di copertura finanziaria, e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2019;

l'art. 3, della legge della Regione siciliana n. 28 del 19 novembre 2021, recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana», in relazione alla illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione siciliana in epigrafe secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 25 gennaio 2022

L'avvocato dello Stato: DE GIOVANNI



N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti - Modalità di copertura del disavanzo.

- Legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), art. 6 e allegato O2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale Basilicata n. 55 del 2 dicembre 2021 recante «Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021- 2023», come da delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022.

Sul B.U.R. Basilicata del 2 dicembre 2021, n. 85, numero speciale 3 marzo 2021, n. 19, è stata pubblicata la legge regionale 2 dicembre 2021, n. 55, recante «Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021- 2023».

L'art. 6 della predetta legge recita:

«Il disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2, accluso alla presente legge».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la disposizione contenuta nell'art. 6 e le Tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto riprodotte nell'Allegato O2, siano incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per il seguente

MOTIVO

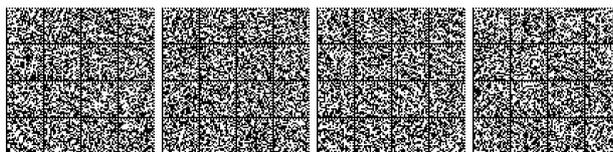
Illegittimità dell'art. 6, legge regionale Basilicata n. 55 del 2021 e del prospetto allegato relativo al ripiano del disavanzo (allegato O2), per contrasto con l'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011 in relazione ai principi 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al decreto legislativo n. 118/2011 e dei principi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 – (norme interposte) e con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione.

Attraverso il rinvio all' allegato O2 alla legge in esame, l'art. 6 prevede che il disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 (derivante dalla gestione degli esercizi finanziari 2018 e 2019) trovi copertura negli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023.

A sua volta, l'allegato O2 rappresenta un prospetto («Analisi e modalità di copertura del disavanzo») nel quale sono indicate le componenti del disavanzo al 31 dicembre 2020 (pari a complessivi euro 52.579.473,84) a loro volta costituite dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 (euro 5.728.166,38) e dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 (euro 46.851.307,46).

L'allegato O2 prevede inoltre, come modi di copertura del disavanzo, le seguenti cifre: euro 3 milioni nel 2021, euro 30 milioni nel 2022 ed euro 19.579.473,84 nel 2023.

Si riproduce fotograficamente il predetto allegato O2:



Allegato O2
Analisi e modalità di copertura del disavanzo (Art. 6)

VERIFICA RIPIANO DELLE COMPONENTI DEL DISAVANZO AL 31 DICEMBRE 2020	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019 (a)	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2020 (b)	DISAVANZO RIPIANATO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2020 c=(a)-(b)	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ISCRITTO IN SPESA NELL'ESERCIZIO 2020 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (e) =(d)- c
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 ripianato con piano di rientro di cui alla L.R. n. 25 del 28/11/2019	19.487.642,54	0,00	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018	5.728.166,38	5.728.166,38	13.759.476,16	4.200.000,00	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019	46.851.307,46	46.851.307,46	0,00		0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	66.338.950,00	52.579.473,84	13.759.476,16	4.200.000,00	0,00

MODALITA' DI APPLICAZIONE DEL DISAVANZO	COPERTURA DEL DISAVANZO PER ESERCIZIO	
	ESERCIZIO 2021	ESERCIZIO 2022
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 ripianato con piano di rientro di cui alla DCR 276/2021	3.000.000,00	2.728.166,38
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 ripianato con piano di rientro di cui alla DCR 276/2021	0,00	27.271.833,62
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2020	0,00	0,00
Totale	3.000.000,00	30.000.000,00

(*) L'avanzo che riviene dalla gestione 2020 viene interamente destinato alla riduzione del disavanzo 2018.



Tanto premesso, ed in continuità con la legge regionale n. 20/2021 (Bilancio di previsione 2021-2023), impugnata con Delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2021 (r.r. 34/2021, con udienza fissata per il 24 maggio 2022), i modi di copertura del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 non appaiono conformi all'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011, il quale prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione — accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto — è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione.

L'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2021 dispone infatti che:

«L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale».

Pertanto, in applicazione di tale disposizione, il disavanzo al 31 dicembre 2020 (derivante dalla gestione 2018 e dalla gestione 2019 e pari complessivamente ad euro 52.579.473,84) doveva essere applicato all'esercizio 2021.

Tale difformità non rappresenta una questione meramente formale, ma produce effetti sostanziali in termini di errate registrazioni contabili che riguardano l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati, rappresentando il Disavanzo di amministrazione la prima voce della Spesa.

L'allegato O2 non appare, inoltre, conforme — sia per la denominazione delle colonne della prima Tabella, sia per la compilazione — al prospetto previsto dal principio applicato 9.11.7 (relativo agli enti che presentano un disavanzo di amministrazione presunto in sede di approvazione del bilancio) dell'Allegato 4/1 al decreto legislativo n. 118/2011.

Il principio 9.11.7 dispone infatti che:

«Gli enti che in sede di approvazione del bilancio presentano un disavanzo di amministrazione presunto descrivono nella nota illustrativa le cause che hanno determinato tale risultato e gli interventi che si intende assumere al riguardo.

Nella nota illustrativa possono essere individuati i maggiori accertamenti e/o i minori impegni che si prevede di registrare nel corso di ciascun esercizio in attuazione degli eventuali piani di rientro adottati. Tale indicazione consente annualmente di verificare il ripiano del disavanzo effettuato e di individuare l'eventuale ulteriore disavanzo che potrebbe formarsi nel corso di ciascun esercizio.

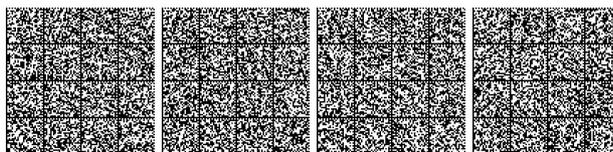
Gli enti che erano già in disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente illustrano altresì le attività svolte per il ripiano di tale disavanzo, segnalando se l'importo del disavanzo presunto al 31 dicembre è migliorato rispetto a quello risultante nell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto in via definitiva nel precedente bilancio di previsione alla voce "Disavanzo di amministrazione".

Nel caso in cui tale miglioramento non sia stato realizzato, la nota integrativa indica l'importo del disavanzo applicato al precedente bilancio di previsione che non è stato ripianato, distinguendolo dall'eventuale ulteriore disavanzo presunto formatosi nel corso dell'esercizio, secondo le modalità previste dal paragrafo 9.2.27 del principio applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2).

Con particolare riferimento al disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui l'art. 4, comma 6, del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 2 aprile 2015, concernente i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015, prevede "La nota integrativa al bilancio di previsione indica le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo applicato al bilancio distintamente per la quota derivante dal riaccertamento straordinario rispetto a quella derivante dalla gestione ordinaria. La nota integrativa indica altresì le modalità di copertura contabile dell'eventuale disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118 del 2011."».

Anche il principio applicato 9.2.27 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 prevede che:

«Anche con riferimento al disavanzo di amministrazione presunto, se non è migliorato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto alla voce "Disavanzo di amministrazione" del precedente bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio



e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo presunto è ripianato [...] dalle Regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale».(1)

Inoltre, il principio applicato 9.2.28 del medesimo Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che:

“il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato”(2).

Come si vede, anche l'applicazione dei principi applicati 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 comporta che il disavanzo non ripianato derivante dalla gestione 2018 e dalla gestione 2019, pari complessivamente ad euro 52.579.473,84, debba essere ripianato e, quindi, applicato all'esercizio 2021.

Infine, l'allegato O2 indica l'importo di euro 66.338.950 quale disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019, che tuttavia non coincide con quello di euro 46.851.307,46 riportato per la stessa grandezza dalla DGR 428/2020 recante «Approvazione del Disegno di Legge: Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Basilicata».

Per inciso, la suddetta DGR 428/2020 è indicata all'inizio del paragrafo 5 («Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020») della Nota integrativa alla legge regionale in esame (Allegato n. 2) erroneamente quale «disegno di legge di rendiconto 2020».

Quest'ultimo è invece oggetto della DGR 560/2021 recante «Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020 della Regione Basilicata».

Per completezza, si precisa che il rendiconto per l'esercizio 2020 è stato approvato dalla Giunta regionale, ma ad oggi deve essere ancora approvato dal Consiglio regionale.

In conclusione, con riferimento all'art. 6 della legge regionale in esame, le Tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto riprodotte nell'Allegato O2 e le conseguenti registrazioni contabili riguardanti l'applicazione del disavanzo all'assestamento al bilancio di previsione 2021-2023, non appaiono conformi all'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni.

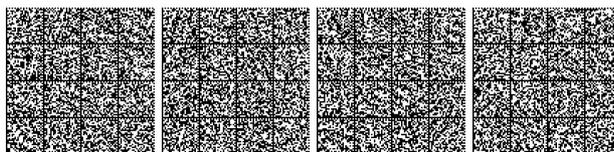
Ciò a sua volta comporta una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Conseguentemente, il ripiano del disavanzo rappresentato nell'Allegato 1.3, laddove prevede il rientro del disavanzo 2018 entro il 2022, si pone in contrasto con il citato principio del decreto legislativo n. 118/2011 e configura una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., (potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici) giustificando la presente impugnazione ex art. 127 Cost.

Si richiama al riguardo la recente sentenza 12 dicembre 2021 n. 246, con la quale la Corte ha accolto i ricorsi dello Stato contro la stessa Regione Basilicata, annullando l'art. 4, legge regionale n. 40/2020 (e relativo allegato O2), nonché l'art. 1, legge regionale n. 8/2021 (e relativo allegato 1.3).

(1) Il principio 9.2.27 per esteso prevede che «Anche con riferimento al disavanzo di amministrazione presunto, se non è migliorato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto alla voce “Disavanzo di amministrazione” del precedente bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo presunto è ripianato dagli enti locali secondo le modalità previste dall'ultimo periodo dell'art. 188, comma 1, del TUEL, non oltre la scadenza del piano di rientro in corso, e dalle regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale. Per le modalità di determinazione del disavanzo non ripianato e dell'ulteriore disavanzo si rinvia al precedente paragrafo. Nei casi in cui non è ancora possibile verificare la realizzazione degli accertamenti di entrata e delle economie di spesa previsti nel piano di rientro, il disavanzo ripianato è pari alla riduzione del disavanzo rappresentato dalla lettera E dell'allegato al bilancio concernente il risultato di amministrazione rispetto a quello della lettera E del rendiconto dell'esercizio precedente. Se il rendiconto dell'esercizio precedente non è ancora stato approvato si fa riferimento al rendiconto approvato in Giunta o a dati di preconsuntivo. Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 9.11.7 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso. Al riguardo si rinvia all'esempio n. 13».

(2) Il principio 9.2.28 per esteso prevede che «Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Sono escluse dall'applicazione del principio le sentenze che comportano la formazione di nuove obbligazioni giuridiche per le quali non era possibile effettuare accantonamenti. È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge regionale Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55, per i motivi e nei limiti illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, 31 gennaio 2022

L'avvocato dello Stato: URBANI NERI - IL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO: DE BELLIS

22C00021

N. 9

Ordinanza del 21 gennaio 2022 del Tribunale di Lecce - Sezione lavoro nel procedimento civile promosso da De Razza Pietro c/INPS - Istituto Nazionale Previdenza Sociale

Previdenza - Indebito previdenziale non pensionistico (nella specie, indennità di disoccupazione) - Omessa previsione dell'irripetibilità delle somme laddove siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la loro spettanza.

– Codice civile, art. 2033.

TRIBUNALE DI LECCE

SEZIONE LAVORO

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale

Il giudice, sciogliendo la riserva di cui al verbale d'udienza del 18.1.2022, nella controversia tra De Razza Pietro, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Putignano

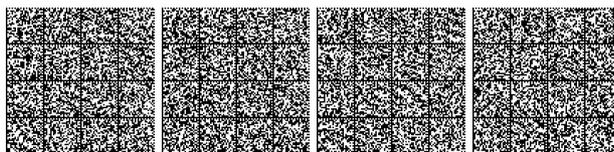
e

INPS, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Teresa Petrucci ha pronunciato la seguente ordinanza.

FATTI DI CAUSA

Parte ricorrente, attualmente titolare di pensione VO, ha fatto presente che con nota del 26.11.2013 INPS ha chiesto il pagamento della somma di euro 1926,60 a titolo di maggiori somme corrisposte sulla indennità di disoccupazione (prestazione DS n. 1192) percepita tra ottobre 2004 e l'11 luglio 2005. Il ricorrente ha eccepito la violazione dell'art. 3 l. 241/1990, violazione dell'art. 52 l. 88/89 nonché violazione del principio di buona fede. Ha evidenziato anche il lungo tempo trascorso tra cessazione dell'erogazione e prima richiesta di restituzione, la circostanza che INPS fosse a conoscenza di tutti gli elementi per determinare l'indennità, la destinazione della somma alla soddisfazione delle esigenze alimentari di esso ricorrente.

INPS, nel costituirsi, ha rappresentato che la normativa richiamata dal ricorrente appare inconferente in quanto - in caso di indebito su prestazioni previdenziali non pensionistiche (come la disoccupazione) - trova applicazione l'art. 2033 cc. Ritiene infondate le argomentazioni del ricorrente. Rispetto alla buona fede dello stesso, INPS si limita a ritenerla irrilevante e richiama in proposito Cass. 12146/2003. In via preliminare INPS ha eccepito la prescrizione e la decadenza dall'azione.



Con le note di trattazione del 2.4.2021 parte ricorrente ha insistito nelle proprie tesi richiamando giurisprudenza di legittimità (relativa all'indebito assistenziale e ad altra fattispecie su cui *infra*) a sostegno del rilievo della buona fede e del legittimo affidamento dell'*accipiens*.

All'udienza del 18.1.2022 la causa veniva riservata. A scioglimento della stessa si ritiene di dover sottoporre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cc in relazione agli art. 11 e 117 c. I Cost. con riferimento all'art. 1 Protocollo Addizionale Convenzione EDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848 pubblicata in GU n. 221 del 24.9.1955, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU.

La normativa rilevante.

Appare preliminare e dirimente individuare la normativa rilevante rispetto al presente indebito.

Orbene, INPS ha fatto riferimento a Cass. 12146/2003 (secondo cui: "Nel caso di domanda di ripetizione dell'indebito proposta dall'I.N.P.S. in relazione alle somme corrisposte a titolo indennità di disoccupazione, qualora risulti accertato che l'erogazione è avvenuta 'sine titulo', la ripetibilità delle somme non può essere esclusa ex art. 2033, cod. civ., per la buona fede dell'*accipiens*, in quanto questa norma riguarda, sotto il profilo soggettivo, soltanto la restituzione dei frutti e degli interessi, non essendo inoltre neppure applicabile alla succitata fattispecie l'art. 1, commi duecentosessantesimo ss., legge n. 662 del 1996, che concerne esclusivamente le prestazioni pensionistiche."). Si esprime nel medesimo senso Cass. 3488/2003.

Tale orientamento risulta confermato anche da giurisprudenza successiva in tema di prestazioni previdenziali non pensionistiche.

In particolare, Cass. 10274/2021 — richiamando come espressione di un principio generale i precedenti in tema di indebito previdenziale non pensionistico - ha ritenuto assoggettabile all'art. 2033 cc l'azione di ripetizione per indebita fruizione di permessi ex l. 104/92 (la fattispecie era relativa a permessi fruiti da lavoratore del settore privato e quindi specificamente afferente a prestazione previdenziale non pensionistica, come esplicitato nella motivazione della citata decisione). Parimenti, Cass. 31373/2019 ha ritenuto che sia l'art. 2033 cc ad applicarsi in caso di indebito su prestazione di mobilità. La medesima soluzione, sempre in tema di indennità di mobilità, era già stata fatta propria da Cass. 3824/2011.

In sostanza, esiste un costante orientamento di legittimità che assoggetta all'art. 2033 cc tutte le ipotesi di indebito previdenziale non pensionistico.

Come si vedrà in punto di rilevanza, le ulteriori norme - così come gli orientamenti giurisprudenziali - citati da parte ricorrente non possono trovare applicazione al caso di specie.

Pertanto, alla luce del diritto vivente, risulta applicabile l'art. 2033 cc secondo cui: Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda.

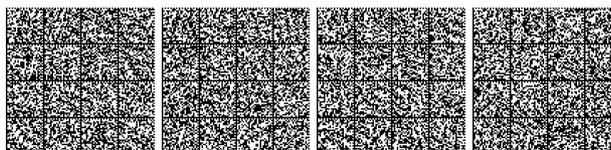
Nel caso oggetto di causa, come anche confermato dalla memoria INPS, non si fa oggetto di computo di accessori ma solo della ripetibilità della prestazione erogata. Le circostanze di fatto invocate dal ricorrente (pacificamente riconducibili alle nozioni di buona fede e legittimo affidamento) pertanto, anche laddove riconosciute, risulterebbero irrilevanti in assenza di intervento di codesta Ecc.ma Corte.

Come sarà approfondito, tuttavia, la giurisprudenza della Corte EDU ha inteso valorizzare il profilo del legittimo affidamento nella tutela del patrimonio dei percettori di prestazioni pubbliche ritenendo violativo dell'art. 1 Protocollo Addizionale n. 1 CEDU — sotto il profilo della proporzionalità — il recupero dell'indebito senza valorizzare proprio la sussistenza di un legittimo affidamento dell'*accipiens* in buona fede. Da tale circostanza questo giudice ritiene derivi la necessità della presente questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza.

La questione è rilevante nel caso di specie in quanto non risultano applicabili gli ulteriori principi e le ulteriori norme invocate dal ricorrente che di seguito vengono scrutinate. Né appare possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma rilevante (2033 cc) alla luce della giurisprudenza di seguito illustrata.

Tuttavia, preliminarmente, in quanto potenzialmente idonee a determinare l'esito del giudizio, vanno affrontate l'eccezione di prescrizione e quella di decadenza ex art. 47 dpr 639/70 avanzate da INPS. Le stesse sono infondate. Infatti, la prestazione è già stata erogata e quindi non si applica la decadenza ex art. 47 cit. in quanto la stessa opera in caso di prima richiesta della prestazione e non laddove la stessa sia stata concessa e poi oggetto di ripetizione di indebito. Ugualmente non opera prescrizione alcuna. La prestazione è stata già erogata in via amministrativa in favore del ricorrente (come ammette INPS, che infatti obietta solo rispetto al *quantum* a suo tempo erogato) e quindi nessuna prescrizione è ipotizzabile in danno dello stesso in sede di giudizio in cui il percettore contesta la legittimità della ripetizione di indebito azionata da INPS.



Di contro, alcuna prescrizione, decennale, dell'azione di indebito da parte di INPS è maturata o è stata tantomeno eccepita dal ricorrente.

Nel merito, in primo luogo, non trova applicazione l'art. 3 l. 241/1990. Trattandosi di giudizio afferente al rapporto previdenziale resta irrilevante il tenore del provvedimento INPS (Cass. 9986/2009). In generale, si esprime per l'irrelevanza della disciplina dell'art. 3 l. 241/90 - e in generale della legge tutta sul procedimento amministrativo nella materia degli indebiti previdenziali - Cass. 31954/2019 (e giur. ivi citata).

Si è quindi di fronte ad un orientamento consolidato che non consente di considerare utilmente valutabile questa argomentazione del ricorrente.

Parimenti, non può trovare applicazione l'art. 52 l. 88/89 (e neppure l'art. 13 l. 412/91, invero e per i medesimi argomenti).

Tali norme, così espressamente Cass. 10274/2021, "sono proprie di un diverso sistema (indebito pensionistico) non applicabile all'indebito su prestazioni previdenziali non pensionistiche".

Come affermato da Cass. 31373/2019: Peraltro, alla possibilità di adottare un'interpretazione analogica della citata disposizione introdotta dal legislatore del 1989 osta la consolidata giurisprudenza di legittimità nel senso del carattere eccezionale delle disposizioni sull'indebito, non suscettibili di interpretazione analogica ed applicazione a qualunque prestazione previdenziale (v., fra le altre, Cass. n.28517 del 2008; Cass. n.3824 del 2011). [...] Corroborano ulteriormente la non praticabilità di un'interpretazione analogica sia la necessità di evitare antinomie nel sistema sia la coerenza sistematica, non potendo trascurarsi la consolidata giurisprudenza che ha affermato l'inapplicabilità, per via analogica, del citato articolo 52 della legge n.88 del 1989 alle prestazioni assistenziali indebite (v., fra le altre, Cass. nn. 15550 e 15719 del 2019, Cass. nn. 28771 e 5059 del 2018) [...]

L'attuale diritto vivente è quindi nel pacifico senso dell'esclusione dell'applicabilità dell'art. 52 cit. (e per gli stessi motivi va esclusa l'applicabilità dell'art. 13 l. 412/1991).

Parimenti, non è applicabile la giurisprudenza di legittimità in tema di indebito su prestazioni assistenziali (il ricorrente cita Cass. 28771/18 ma in senso conforme sembrano potersi individuare, tra le altre, Cass. 13223/2020 e Casa. 26036/2019). Ferma restando l'evoluzione che sta vivendo la giurisprudenza in tema di indebito assistenziale, i due sistemi di ripetibilità degli indebiti - assistenziale e previdenziale non pensionistico - sono tra loro autonomi e parimenti insuscettibili di applicazione analogica.

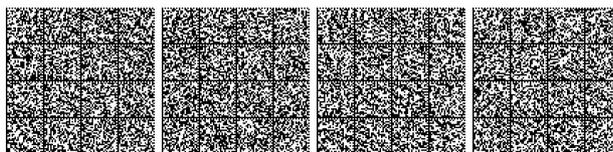
Invero, la giurisprudenza più recente venuta consolidandosi in ambito assistenziale sottrae l'indebito assistenziale alla disciplina dell'art. 2033 cc; di contro, il diritto vivente in materia di prestazioni previdenziali non pensionistiche afferma l'applicazione dell'art. 2033 cc.

Come evidenziato da Cass. 13916/2021: La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di indebito assistenziale pur affermando (con le ordinanze n. 264/2004 e n. 448/2000) che non sussiste un'esigenza costituzionale che imponga per l'indebito previdenziale e per quello assistenziale un'identica disciplina, ha ritenuto che operi anche "in questa materia un principio di settore, onde la regolamentazione della ripetizione dell'indebito è tendenzialmente sottratta a quella generale del codice civile" (ord. n. 264/2004). La Corte costituzionale ha evidenziato che " il canone dell'art. 38 Cost, appresta al descritto principio di settore una garanzia costituzionale in funzione della soddisfazione di essenziali esigenze di vita della parte più debole del rapporto obbligatorio, che verrebbero ad essere contraddette dalla indiscriminata ripetizione dà prestazioni naturaliter già consumate in correlazione - e nei limiti - della loro destinazione alimentare (C. Cost. n. 39 del 1993; n. 431 del 1993)".

Parimenti inconferente è l'ulteriore decisione citata dal ricorrente nelle note di trattazione del 2.4.21 (Cass. 482/2017). La stessa riguarda invero la questione dei rapporti tra art. 2126 cc e art. 2036 cc. Trattasi di fattispecie totalmente avulsa dal qui presente caso e relativa a norma (2126 cc) che non viene in alcun rilievo in questo caso.

Emerge quindi che nello specifico settore che qui rileva — quello degli indebiti previdenziali non pensionistici — a venire in rilievo sia "soltanto" l'art. 2033 cc e che ulteriori discipline proprie di altri sottosettori non siano applicabili alla fattispecie.

In sostanza, la giurisprudenza citata (Cass. 12146/2003, Cass. 10274/2021, Cass. 31373/2019, Cass. 3824/2011, Cass. 3488/2003) — per continuità e portata argomentativa - perviene a costituire quel diritto vivente in presenza del quale il giudice *a quo* - se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la "vivenza" della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali - ha alternativamente la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali (sentenze n. 191 del 2013, n. 258 e n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004); così C. cost. n. 242/2014; in tal senso anche sentenze n. 33 del 2021, n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017.).



Diversi esiti interpretativi non appaiono possibili alla luce del complessivo tenore della giurisprudenza di legittimità sopra riportata.

Sempre in punto di rilevanza, come rappresentato da codesta Ecc.ma Corte — sent. 59/2021 - [a]nche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (sentenza n. 77 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 20 del 2018, punto 2 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 174 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto). La rilevanza si configura come «necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione e si riconnette all'incidenza della pronuncia di questa Corte su qualsiasi tappa di tale percorso» (sentenza n. 254 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto). L'applicabilità della disposizione censurata è dunque sufficiente a fondare la rilevanza della questione proposta (fra le molte, sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, si ritiene che la rilevanza della questione discenda non solo dalla necessità di applicare la norma in giudizio ma — a rafforzare, per questo giudice, la sussistenza del requisito — anche da una serie di elementi allegati in ricorso la cui valutazione sarebbe assolutamente preclusa in assenza di intervento additivo di codesta Ecc.ma Corte.

In concreto, in assenza di intervento di codesta Ecc.ma Corte il ricorso andrebbe rigettato.

È provato in atti che il ricorrente abbia ricevuto una somma (parzialmente) non spettante. Ed inverso — secondo la giurisprudenza di legittimità in materia di indebito previdenziale (applicabile anche al caso di specie) — l'onere della prova in materia grava sempre sul percettore (SSUU n. 18046 del 2010, Cass. 2739/2016 in tema di indebito su disoccupazione.). Non vi sono allegazioni sulla spettanza del diritto in ricorso.

Né assume rilievo la motivazione del provvedimento di indebito perché si tratta di giudizio sul rapporto (sotto forma di accertamento negativo dell'obbligo restitutorio, SSUU n. 18046 del 2010) e non sull'atto (nega la rilevanza della motivazione del provvedimento in materia previdenziale/assistenziale anche Cass. 26231/18 —pronunciatasi a seguito di ordinanza interlocutoria 6375/18 della sez. VI-L e alla quale va quindi riferito particolare rilievo nomofilattico).

In ogni caso, un diverso orientamento (come sembrerebbe essere quello di Cass. 198/2011) — oltre a non essere accoglibile in quanto surrettiziamente in contrasto col dictum delle citate Sezioni unite e con le sentenze precedentemente citate che negano rilievo all'applicazione della l. 241/90 alla materia dell'indebito previdenziale —porterebbe al più a un'inversione in giudizio del citato onere probatorio (in quanto si verte pur sempre su un giudizio sul rapporto e sulla spettanza del diritto).

In ogni caso, INPS in questo giudizio — nella propria memoria e nei propri atti - ha dato prova dell'effettivo maggior pagamento, Quindi neppure tale aspetto potrebbe essere positivamente vagliato.

Le difese attoree si incentrano quindi o su profili formali della richiesta di indebito INPS (argomentazione afferente l'art. 3 l. 241/90, come visto infondata) o su argomenti che postulano l'applicazione di un sistema derogatorio rispetto all'art. 2033 cc o comunque sull'applicazione del principio di buona fede/affidamento e, come detto, condurrebbero al rigetto del ricorso.

Di contro, in caso di accoglimento della proposta questione, questo giudice potrebbe valutare nel merito le argomentazioni - sintetiche ma precise - spese dal ricorrente sotto il profilo dell'affidamento/buona fede.

A tal proposito, è certo che l'indennità di disoccupazione, ancorché in misura minore, fosse spettante — a seguito di domanda — come pacificamente ammesso da INPS in memoria. La stessa è stata quindi percepita in base ad un legittimo titolo. L'argomentazione di INPS secondo cui la maggior erogazione sarebbe da considerarsi senza titolo è contraria alle indicazioni della giurisprudenza CEDU di seguito richiamata (p.es. sentenza Čakarević c. Croazia, par. 56 ss) e, come tale, inidonea a privare di rilevanza la presente questione. Parimenti, è provata (e comunque non contestata) la buona fede del ricorrente in quanto lo stesso INPS ammette — a pag. 3 della memoria difensiva - che è stata valutata come di buona fede la percezione delle somme e che tuttavia di ciò si è tenuto conto solo in punto di accessori del credito restitutorio, proprio in ossequio all'art. 2033 cc.

È ancora provato che il ricorrente abbia ricevuto la prima comunicazione di restituzione dopo oltre otto anni dalla ricezione dell'ultimo accredito della prestazione di disoccupazione (la nota INPS è del novembre 2013).

Lo stesso ricorrente evidenzia in ricorso: il tempo trascorso tra ultima rata percepita e nota di indebito, l'imputabilità all'ente del fatto, la conoscibilità di tutti i dati rilevanti da parte di INPS, l'utilizzo della somma per finalità di sussistenza (pg. 2 ricorso).

Trattasi di elementi tutti riscontrati in atti e che — in caso di accoglimento del presente incidente di costituzionalità - dovrebbero essere valutati. In caso contrario, resterebbero invece irrilevanti.

Sotto il profilo della rilevanza dell'errore dell'ente si ritiene anche di fare le presenti brevi precisazioni.



Per completezza di argomentazione va precisato che non si ritiene che l'erogazione della somma in eccesso chiesta in ripetizione sia stata basata su un mero errore di calcolo. Infatti, dalla documentazione in atti, proveniente da archivi INPS, appare che la stessa variasse di mese in mese anche per periodi di pari durata indennizzati e questo in virtù dell'operare di INPS (p.es. rata di giugno 2005 doppia rispetto a maggio 2005 a sua volta diversa da aprile 2005 e questo senza che variassero elementi quali gli *ANF*).

Appare pertanto non si verta in ipotesi di mero errore materiale. Inoltre, quanto indicato a pg. 2 e 3 nella memoria INPS, suggerisce che l'ente abbia valutato un periodo di indennizzabilità dell'evento di disoccupazione maggiore di quello ritenuto spettante.

Inoltre, dopo aver erogato la prestazione per un congruo lasso di tempo, INPS ha atteso oltre 8 anni per chiedere la ripetizione dell'eccesso; tale lasso di tempo appare idoneo a far intendere l'avvenuta stabilità di quanto erogato (ciò a maggior ragione in quanto INPS ha dedotto di aver scoperto la circostanza del maggior importo erogato già nel settembre 2005, come ammesso in memoria). Né vi è presenza o prova di alcuna riserva di ripetizione, neppure menzionata da INPS.

In ultimo, in assenza di intervento di codesta Ecc.ma Corte, non potrebbe essere presa in considerazione la esigua entità della somma da ripetere, la circostanza che l'intero importo della disoccupazione erogata era comunque modesto e che tale somma serviva a supportare i bisogni alimentari di un soggetto privo di occupazione (e attualmente pensionato ultrasettantenne).

Tali elementi potrebbero essere presi in considerazione solo a seguito di intervento additivo di codesta Ecc.ma Corte.

Da quanto descritto, questo giudice ritiene che la questione di costituzionalità sia rilevante nel giudizio *a quo*. Non manifesta infondatezza.

Questo giudice ritiene che l'art. 2033 cc — anche alla luce della giurisprudenza sopra citata — si ponga in contrasto con gli artt. 11 e 117 e. l della Costituzione in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Infatti, secondo la giurisprudenza CEDU la tutela di cui al citato art. 1 si estende anche a fattispecie come la presente nelle quali vi sia stata un'erogazione entrata nel patrimonio del richiedente e successivamente oggetto di istanza di ripetizione da parte di un ente pubblico.

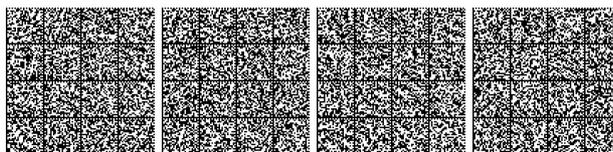
I requisiti, indicati nei parr. 50 ss, della sentenza *Čakarević v. Croatia* (caso n. 48921/13), sono pienamente presenti nel caso di specie rispetto ai requisiti per rientrare nella nozione di proprietà di cui al citato Protocollo n. 1.

La giurisprudenza della Corte EDU — da definirsi consolidata, come richiesto da C. cost. 49/2015, stante la continuità nell'affermazione dei principi e il costante richiamo dei medesimi principi e precedenti nelle sentenze nel tempo intervenute — ritiene che il rispetto dell'art. 1 cit. richieda che l'intervento dell'autorità in sede di ripetizione debba essere anche ispirato a criteri di proporzionalità (tra le molte, sentenza *Cakarevich cit*; sentenza *Romeva e. Macedonia del Nord*, caso n. 32141/10; *Casarin c. Italia*, caso n. 4893/13 oltre alla giurisprudenza nelle stesse citata).

Questo giudice ritiene necessario rappresentare che l'ordinamento sovranazionale tratta uniformemente sotto la tutela dell'art. 1 cit. casi di ripetizione di indebito sia previdenziale sia retributivo in tema di pubblico impiego; nell'ordinamento nazionale, quello che accomuna queste fattispecie è che le stesse sono riconducibili all'art. 2033 cc. La stessa Corte EDU nelle proprie motivazioni indica anche degli elementi di fatto che sono idonei a individuare il riscontro del legittimo affidamento alla luce dell'art. 1 Protocollo I CEDU. Al di là degli indici sintomatici fattuali individuati nelle diverse pronunce, costituisce certamente fattore comune il fatto che per la giurisprudenza CEDU sia necessaria la valutazione del legittimo affidamento al fine di poter considerare proporzionata, e quindi rispettosa del citato art. 1, la pretesa restitutiva dell'ente erogatore.

Le stesse decisioni rese nei casi *Čakarević* e *Romeva* indicano in motivazione parametri di valutazione del legittimo affidamento (i medesimi parametri sono presi in considerazione della sentenza *Casarin* che valorizza anche ulteriori elementi, legati alla natura retributiva degli emolumenti del caso di specie).

La sentenza *Čakarević* ha statuito in via di principio che errori dell'ente non dovrebbero - di base - essere posti a carico del cittadino (cita in tal senso altre pronunce del medesimo organo: *Platakou v. Greece*, no. 38460/97, § 39 ; *Radchikov v. Russia*, no. 65582/01, § 50, 24 maggio 2007; *Freitag v. Germany*, no. 71440/01, §§ 37-42, 19 luglio 2007; and *Šimecki v. Croatia*, no. 15253/10, § 46, 30 aprile 2014). Inoltre, i tempi di intervento dell'ente erogante dovrebbero



essere contenuti e congrui (cita in tal senso la pronuncia nel caso Tunnel Report Limited v. France, no. 27940/07, § 39, 18 novembre 2010, and Zolotas v. Greece (no. 2), no. 66610/09, § 42). Ed ha analizzato in concreto il bilanciamento di interessi tra le parti esaminando la fattispecie concreta.

La sentenza Romeva stessa ha valutato gli elementi di fatto addotti rilevando, come la sentenza Čakarević, la specificità del settore della sicurezza sociale. Le stesse hanno preso anche a riferimento la posizione soggettiva dei percettori nell'effettuazione del giudizio di proporzionalità.

Queste decisioni fanno specifico riferimento al sistema di sicurezza sociale (il medesimo in gioco nel caso pendente innanzi a questo giudice rimettente) e pertanto risultano particolarmente rilevanti anche rispetto al presente caso.

La sentenza Casarin, con specifico riferimento ad indebiti retributivi del pubblico dipendente, ha — al par. 74 della motivazione (1) — redatto addirittura un “decalogo” di indici sintomatici del legittimo affidamento per la specifica questione da essa affrontata.

Pur afferendo a diverso tipo di indebiti, i principi desumibili sono i medesimi, ovverosia nella valutazione di ripetibilità dell'indebiti va anche tenuto conto del legittimo affidamento del percipiente che deve essere desunto dalle circostanze di fatto rappresentate in giudizio.

Tra l'altro, i fatti presenti nella controversia pendente dinanzi a questo giudice presentano, come riportato nel paragrafo sulla rilevanza, caratteristiche che appaiono suscettibili anche negli “indici” della sentenza Casarin, par. 74.

L'art. 2033 cc. — alla luce della costante giurisprudenza di legittimità sopra richiamata — è insensibile agli elementi sopra indicati e si pone quindi in contrasto con l'art. 11 e l'art. 117 e. 1 Cost. in relazione al Protocollo addizionale n. 1 della Cedu per come interpretato dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU.

Si ritiene quindi che la questione sia non manifestamente infondata.

Ulteriori notazioni.

Questo giudice è consapevole che codesta Ecc.ma Corte (C. cost. 1/2006) ha affermato — in diversa fattispecie ma con principio di carattere generale — che al legislatore che si sia allontanato dal principio civilistico della totale ripetibilità dell'indebiti oggettivo (art. 2033 cod. civ.) deve riconoscersi un ambito di discrezionalità nell'individuazione degli strumenti più idonei a garantire [...] un congruo livello di tutela.

Sebbene in quel caso si parlasse di indebiti pensionistico, nondimeno la precisa affermazione della sentenza rende necessario confrontarsi — nei limiti propri spettanti al giudice rimettente — con essa.

Va parimenti precisato che — ...sebbene l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì *un petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure (sentenza n. 175 del 2018), così anche C. cost. 194/2021 — la richiesta della presente pronuncia additiva non incide su profili di discrezionalità del legislatore in quanto la nozione di buona fede è, seppure in diversa funzione, già presa in considerazione dall'art. 2033 cc. Inoltre, il rilievo delle fonti sovranazionali e della stessa giurisprudenza CEDU fa a questo giudice sommamente ritenere che la soluzione da adottare sia a rime obbligate. Il requisito individuato dalla normativa sovranazionale è infatti quello della tutela del legittimo affidamento per i percettori di buona fede.

La nozione di buona fede è — come sopra detto — elemento già proprio dell'art. 2033 cc, sebbene limitatamente alla restituzione di frutti e interessi.

La stessa nozione di legittimo affidamento, oltre a trovare un sostrato nello stesso art. 1 Protocollo n. 1 Cedu e nella giurisprudenza della Corte EDU, è patrimonio anche dell'ordinamento interno e non costituirebbe un innesto

(1) Traduzione tratta dal data base Hudoc e fornita dal Ministero della Giustizia per i fini di inclusione nella banca dati della Corte EDU, come dichiarato sul sito della stessa Corte EDU: 74. Alla luce delle considerazioni sopra esposte (paragrafi 59-73 sopra), la Corte rammenta in particolare che: a) il versamento di un assegno deve essere effettuato a seguito di una domanda presentata dal beneficiario che agisce in buona fede (Čakarević, sopra citata, § 82; Moskal, sopra citata, § 68) o, in assenza di tale domanda, dalle autorità che procedono in maniera spontanea; b) il versamento in questione deve essere effettuato da un ente pubblico, amministrazione centrale dello Stato o altro ente pubblico, sulla base di una decisione adottata all'esito di un processo amministrativo e che si presume esatta (Romeva, sopra citata, § 68; Čakarević, sopra citata, § 80); c) deve essere fondato su una disposizione di legge, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione deve essere percepita dal beneficiario come la «fonte» del versamento (ibidem, § 83), e individuabile anche nel suo importo; d) il versamento manifestamente privo di titolo o basato su semplici errori di calcolo è escluso; tali errori possono essere rilevati dal beneficiario, eventualmente ricorrendo ad un esperto; e) deve essere effettuato per un periodo sufficientemente lungo per far nascere la convinzione ragionevole del suo carattere definitivo e stabile (ibidem, § 85, Moskal, sopra citata, § 69); l'assegno versato non deve essere in rapporto ad un'attività professionale occasionale e «isolata», ma deve essere legato all'attività ordinaria; f) infine, il versamento in questione non deve essere stato effettuato con l'indicazione di una riserva di ripetizione. Pertanto, la Corte ritiene che, alla luce delle circostanze particolari del caso di specie, l'ingerenza subita dalla ricorrente sia stata sproporzionata in quanto quest'ultima, da sola, ha dovuto sostenere l'onere dell'errore commesso dall'amministrazione.



lesivo della discrezionalità del legislatore, a sommosso avviso di questo giudice. In conclusione, il verso della soluzione proposta si ritiene l'unico in grado di garantire il rispetto della Convenzione europea per come interpretata dalla consolidata giurisprudenza CEDU (*cf.* C. Cost. 12/2022, punto 2.3).

Conclusioni.

Deve quindi rilevarsi che la disposizione dell'art. 2033 cc per come applicabile al caso di specie in base al diritto vivente — si pone in contrasto con l'art. 11 e l'art. 117 e.1 Cost. in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale Cedu firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (così come interpretato dalle sentenze della Corte EDU sopra richiamate) nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione nel caso di specie) nel caso in cui il percettore di somme sia in buona fede e laddove la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la spettanza della pretesa.

Si ritiene parimenti doveroso sottolineare che la stessa Corte EDU ha ritenuto — nei casi sopra menzionati - la violazione dell'art. 1 Protocollo Addizionale della Convenzione sotto il profilo della proporzionalità. Ciò induce a rappresentare che — dato il consolidato orientamento della Corte EDU — non viene meno del tutto meno la doverosità della ripetizione delle somme da parte dell'Amministrazione (che trova la propria fonte nei principi degli artt. 81 e 97 Cost) ma di contro l'ente erogatore in sede amministrativa, prima, ed eventualmente il giudice in sede contenziosa, dopo, dovranno valutare la sussistenza dei presupposti del legittimo affidamento (e della iniziale percezione in buona fede) per come sopra delineato/i. In sostanza, va rilevata l'esigenza costituzionale di un bilanciamento, ispirato a criteri di proporzionalità, tra l'obbligo di agire dell'Amministrazione e la tutela del patrimonio del soggetto "debitore".

Si tratta quindi di consentire, tramite l'intervento di codesta Ecc.ma Corte, nell'ordinamento interno un bilanciamento tra interessi che renda proporzionato l'intervento del creditore pubblico in fase di recupero. Tale bilanciamento — da effettuarsi tramite la valorizzazione dei requisiti della buona fede e del legittimo affidamento — tra il patrimonio dei ricorrente e le esigenze dell'Amministrazione è reso necessario dai vincoli internazionali che lo Stato è tenuto a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117 c. 1 cost (nel caso di specie in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale Convenzione EDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848 pubblicata in GU n. 221 del 24.9.1955).

La disciplina dell'art. 2033 cc appare quindi in contrasto con gli artt. 11 e 117 c_1 Cost. in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale n. 1 Convenzione EDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848 pubblicata in GU n. 221 del 24.9.1955 per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto con gli articoli 11 e 117 c. 1 della Costituzione in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale Convenzione EDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848 pubblicata in GU n. 221 del 24.9.1955, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU dell'art. 2033 cc, nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione, nel caso di specie) laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito disponendo che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale tramite la procedura e Cost e che l'ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Sospende il giudizio in corso.

Si comunichi.

Lecce, 21 gennaio 2022

Il giudice del lavoro: CARBONE



n. 10

Ordinanza del 17 gennaio 2022 della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione sul ricorso proposto dalla Procura generale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Siciliana - Trasferimento di oneri di competenza del settore sanitario - Previsione che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto tra il Ministero dell'economia e la Regione Siciliana.

- Legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), art. 6.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

In speciale composizione

Composta dai signori magistrati:

Mario Pischetta - Presidente;

Luca Fazio - Consigliere;

Tiziano Tessaro - Consigliere;

Maria Cristina Razzano - Consigliere;

Francesco Sucameli - Consigliere - relatore;

Andrea Luberti - Consigliere - relatore;

Daniela Alberghini - Primo referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio n. 740/SR/DELC sul ricorso proposto dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana;

nei confronti di:

Regione siciliana, in persona del Presidente della Regione *pro tempore* e dell'Assessore regionale *pro tempore* per l'economia, rappresentati e difesi dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, in persona degli avvocati Gianluigi Maurizio Amico (gianluigimaurizioamico@pecavvpa.it) e Giuseppa Mistretta (giuseppa.mistretta@pec.net), elettivamente domiciliati presso la sede dell'ufficio della Regione siciliana sita in Roma, via Marghera n. 36;

Assemblea regionale siciliana, in persona del presidente *pro tempore*, con sede in Palermo, alla piazza del Parlamento n. 1. Non costituita;

Avverso

la decisione in data 2 luglio 2021, n. 6, resa dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana, sulla parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2019 e per la correzione di un errore materiale contenuto nella predetta decisione;

visto il decreto legislativo n. 174/2016 (codice di giustizia contabile);

visto il ricorso e l'istanza di correzione dell'errore materiale;

visti i decreti presidenziali di composizione del collegio, di fissazione dell'odierna udienza e di nomina dei relatori; esaminati gli altri atti e i documenti di causa;

uditi nell'udienza pubblica in data 7 ottobre 2021: il relatore Cons. Andrea Luberti, il pubblico ministero in persona del Cons. Adelisa Corsetti e, per la Regione siciliana, l'avvocata Giuseppa Mistretta.



FATTO

1. Con ricorso notificato in data 13 luglio 2021 (e depositato il successivo 14 luglio), la Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana ha impugnato la decisione in epigrafe (di seguito anche: n. 6/2021/PARI) la cui fase giurisdizionale si è instaurata a valle di un complesso procedimento istruttorio.

2. Le Sezioni riunite per la Regione siciliana hanno deliberato la parificazione del rendiconto con numerose eccezioni. In particolare, la decisione ha dichiarato irregolare il risultato di amministrazione in relazione all'accertata irregolarità di talune poste, tra cui l'omesso maggiore accantonamento di euro 34.992.196,45 per il fondo crediti dubbia esigibilità (lettera *a*), punto 1 del dispositivo).

3. Per altro verso, lo stesso Giudice ha dichiarato irregolari altre partite contabili, senza rilevare alcun effetto sul saldo finale. In particolare, per quel che rileva in questa sede, le spese del perimetro sanitario per l'importo complessivo di euro 156.848.927,90; si tratta delle somme impegnate sui seguenti capitoli di bilancio: (a) importo di euro 29.000.000,00 sul capitolo n. 413372; (b) importo di euro 51.994.471,43 sul capitolo n. 900023; (c) importo di euro 75.854.456,47 sul capitolo n. 214918 (lettera *b*), punto 3-c del dispositivo).

3.1. Infine, ed in particolare, le Sezioni riunite hanno dichiarato irregolari le spese disimpegnate dal capitolo n. 413333 del «perimetro sanitario», prescritto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011. L'irregolarità ha riguardato l'importo complessivo di euro 80.262.000,00 per il finanziamento dei seguenti capitoli del bilancio: (i) importo di euro 70.057.912,71 sul capitolo n. 590402; (ii) importo di euro 2.375.877,04 sul capitolo n. 243301; (iii) importo di euro 7.828.210,25 sul capitolo n. 18335 (lettera *b*), punto 3-d del dispositivo).

4. Avverso la suddetta decisione ha proposto ricorso il Procuratore generale presso la Regione siciliana. Successivamente al deposito dell'impugnazione il medesimo Pubblico ministero ha presentato, alle Sezioni riunite siciliane, ricorso per correzione di errore materiale, ai sensi dell'art. 122 del c.g.c. La questione è stata devoluta a queste Sezioni riunite in seguito all'ordinanza del Presidente delle Sezioni riunite per la Regione siciliana n. 15/2021, che ha dichiarato improcedibile il predetto ricorso, a causa della pendenza dell'impugnazione.

Il punto è stato deciso da queste Sezioni riunite in speciale composizione con sentenza n. 20/2021 in pari data, disponendo la correzione della pronunzia.

5. Il ricorso del Pubblico ministero verte sui seguenti punti. 5.1. In primo luogo, viene contestata la correttezza della quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità. Si omette la descrizione dei relativi motivi atteso che con la citata sentenza n. 20/2021 questo giudicante ha accolto il ricorso, accertando che il Fondo crediti di dubbia esigibilità deve essere ride-terminato in aumento di euro 43.503.986,07 anziché di euro 34.992.196,45 come deliberato dalle Sezioni riunite siciliane.

6. Con il secondo motivo di ricorso, il Pubblico ministero ha contestato la definizione del «perimetro sanitario», che sarebbe stato configurato alterando la struttura delle entrate e delle spese previste dagli articoli 20 del decreto legislativo n. 118/2001 e dell'art. 8, comma 1, lett. *b*) della legge n. 42/2009. Segnatamente, la Regione siciliana avrebbe illegittimamente compreso in tale ambito anche spese per prestazioni non sanitarie, relative all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato. La Procura ricorrente osserva che ciò è stato reso formalmente possibile da una norma regionale (l'art. 6 della legge regionale siciliana n. 3/2016) che consente di coprire, una spesa meramente finanziaria con risorse destinate al soddisfacimento di diritti costituzionalmente garantiti (art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione). In questo modo sarebbe stato alterato l'equilibrio di bilancio con riferimento ad una gestione vincolata destinata a prestazioni costituzionalmente necessarie.

La norma regionale, in particolare, riguarda la spesa annua di euro 127.850.000, relativa all'ammortamento di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 244/2007, tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana.

7. In data 23 settembre 2021 la Procura generale ha depositato le proprie conclusioni. Nonostante il precedente della sentenza di queste SS.RR. spec. comp. n. 44/2017, la Procura generale centrale ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'ammissibilità del ricorso in ragione della funzione obiettiva del giudizio e del suo inserimento nel circuito di legalità costituzionale. Nel merito, ha sostenuto la sua fondatezza, nonché la rilevanza e l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale. La Procura ha richiamato, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 132/2021, che ha evidenziato la necessità di una corretta perimetrazione degli oneri finanziari connessi ai livelli essenziali di assistenza.

8. La Regione siciliana si è costituita con memoria in data 27 settembre 2021. La difesa regionale, richiamando il precedente costituito dalla sentenza n. 44/2017 di queste Sezioni riunite, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità (ovvero improcedibilità) del ricorso, per sopravvenuta carenza d'interesse ovvero la cessazione della materia del contendere, in considerazione dell'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2019, avvenuta con legge regionale n. 26/2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana in data 5 ottobre 2021.



8.1. Sostiene l'amministrazione regionale che l'approvazione del rendiconto determinerebbe l'intangibilità del relativo atto, ai sensi dell'art. 150 del r.d. n. 827/1924. Di conseguenza, verrebbe meno tanto la proponibilità di ogni forma di censura nel merito avverso l'approvazione del rendiconto, quanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

8.2. L'eccezione è stata rigettata con la citata sentenza n. 20/2021; peraltro nelle more del deposito della motivazione e della presente ordinanza la Regione siciliana ha sollevato innanzi a codesta Corte costituzionale conflitto di attribuzione avverso la citata pronunzia sentenza.

8.3. Nessuna specifica difesa è stata spiegata dalla Regione sulle questioni prospettate nell'atto introduttivo del ricorso, la cui reiezione è stata comunque richiesta nell'atto defensionale.

9. All'udienza del 7 ottobre 2021, conclusa la relazione, sono intervenute le parti presenti. In particolare, sia la Procura generale che la difesa della Regione siciliana hanno esposto le relative posizioni. 9.1. 11 rappresentante del Pubblico ministero, ha rilevato che, in seguito alla pubblicazione della legge di approvazione del rendiconto, sarebbe sopravvenuta una carenza di interesse al gravame e ha pertanto chiesto di dichiararlo inammissibile per «cessazione della causa del contendere» e, in conseguenza, di rigettare il ricorso proposto dall'omologo siciliano. La difesa dell'amministrazione regionale si è riportata alle difese scritte, sostanzialmente riproponendo le conclusioni ivi esposte.

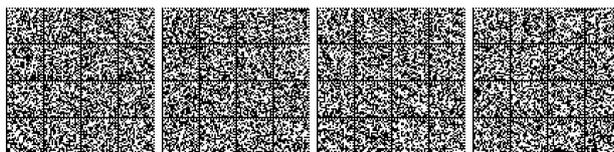
10. Conclusa la discussione, il ricorso è stato posto in decisione e, all'esito della camera di consiglio, è stato letto il dispositivo, il cui punto 3 dispone di sollevare, con separata ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale siciliana n. 3/2016, al che si provvede con il presente atto.

DIRITTO

1. Legittimazione ad adire la Corte costituzionale. La legittimazione ad adire la Corte costituzionale, di queste Sezioni riunite in speciale composizione, è stata riconosciuta con le sentenze della Corte costituzionale n. 4/2020 e n. 34/2021. Giova solo ricordare che il c.g.c. (decreto legislativo n. 174/2016) attribuisce alla cognizione in unico grado di questo Giudice, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica [...], [le] impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo» (11, comma 6, lett. e)).

2. Le norme oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Tanto premesso, la norma sulla quale queste Sezioni riunite sollevano la questione di costituzionalità è l'art. 6 della legge regionale n. 3/2016. («A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge n. 244/2007 tra il Ministero dell'economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario»). La norma consente di finanziare con le risorse del fondo sanitario, l'ammortamento di una «anticipazione» concessa dallo Stato ad alcune regioni per pagare i fornitori e ripianare i disavanzi della sanità.

2.1. La legge regionale disciplina la tecnica di contabilizzazione di una «anticipazione» prevista da una norma statale. La legge statale è costituita dall'art. 2 della legge n. 244/2007, il quale ha previsto una erogazione finanziaria, soggetta a restituzione da parte della Regione, alle condizioni previste dai seguenti commi: (a) comma 46 («In attuazione degli accordi sottoscritti tra lo Stato e le regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004, con i quali le regioni interessate si obbligano al risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, anche attraverso la ristrutturazione dei debiti contratti, lo Stato è autorizzato ad anticipare alle predette regioni, nei limiti di un ammontare complessivamente non superiore a 9.100 milioni di euro, la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005, determinata in base ai procedimenti indicati nei singoli piani e comunque al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi»); (b) comma 47 («Le regioni interessate, in funzione delle risorse trasferite dallo Stato di cui al comma 46, sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute. Gli importi così determinati sono acquisiti in appositi capitoli del bilancio dello Stato») e (c) comma 48 («All'erogazione delle somme di cui ai commi 46 e 47, da accreditare su appositi conti correnti intestati alle regioni interessate, lo Stato procede, anche in tronche successive, a seguito del riaccertamento definitivo e completo del debito da parte delle regioni interessate, con il supporto dell'*advisor* contabile, come previsto nei singoli piani di rientro, e della sottoscrizione di appositi contratti, che individuano le condizioni per la restituzione, da stipulare fra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna regione. All'atto dell'erogazione le regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente e trasmettono tempestivamente la relativa documentazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute»).



2.2. La legge regionale innova l'ordinamento contabile sotto due aspetti, attraverso l'allocazione contabile della spesa di restituzione del capitale finanziario messo a suo tempo a disposizione dallo Stato: da un lato, qualifica la spesa per l'ammortamento dell'erogazione finanziaria alla stregua di una spesa «sanitaria» (mediante inclusione nel perimetro dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011), per altro verso, procede a dare di tale erogazione il trattamento contabile di un mutuo *pleno iure*. Infatti, la disciplina regionale prevede esclusivamente lo stanziamento per la spesa di ammortamento a valere sulle risorse del perimetro, e non anche meccanismi in grado di sterilizzare l'espansione della capacità di spesa derivante dall'estinzione dei residui passivi che a suo tempo concorrevano a determinare il disavanzo sanitario ripianato, alla stregua di quanto stabilito, con interpretazione conforme, per analoga «anticipazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015) per i debiti commerciali in generale.

3. Le norme che disciplinano la giurisdizione sul bilancio. Per accertare la rilevanza delle predette norme, nel giudizio *a quo*, è necessario richiamare la peculiarità delle regole che disciplinano la giurisdizione sul bilancio e, in particolare, il giudizio di parifica.

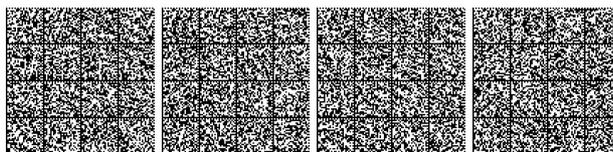
Le norme ordinarie che disciplinano questa giurisdizione individuano precisi parametri e forme (articoli 39 e 40 del testo unico n. 1214/1934, richiamati dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012) ai sensi dell'art. 101 comma 2, e 111 comma 1, della Costituzione.

3.1. Nel giudizio di parificazione la Corte è chiamata a verificare la conformità del rendiconto alle «leggi del bilancio» (art. 39 T.U. 1214/1934). Tale espressione, nell'ordinamento repubblicano, si riferisce tanto alla legge di bilancio assestata (con il suo contenuto autorizzativo dei flussi finanziari) — composta dalla legge originaria, dal suo assetto e dal rendiconto dell'anno precedente (che ne costituisce il presupposto) — quanto alle «leggi sul bilancio». La legge di bilancio esprime le scelte allocative fondamentali (Corte costituzionale, sentenze n. 10/2016 e n. 184/2016) in termini economici, finanziari e giuridici, individuando le ragioni di spesa e di entrata nonché il titolo giuridico a mezzo del quale le istituzioni possono realizzare l'indirizzo politico. A loro volta, le «leggi sul bilancio», individuano i saldi e le regole della loro costruzione, attraverso cui le medesime autorità rispondono prima dinanzi alle assemblee rappresentative, poi dinanzi ai cittadini, realizzando la c.d. «contabilità di mandato» (art. 81, comma 6 della Costituzione ed art. 10, paragrafo 3, del TFUE, oltre che articoli 1, 5, 28 e 97 della Costituzione).

3.2. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della parificazione del bilancio dello Stato, l'oggetto del giudizio è la «[...] verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria (sentenza n. 244/1995)», la cui legittimità si misura attraverso le regole contabili poste da norme di legge, tra l'altro oggetto di una previsione di fonte rinforzata (art. 81, comma 6, della Costituzione). Nel sistema degli enti territoriali, l'oggetto principale del giudizio di parificazione è, pertanto, il saldo ed il prospetto del risultato di amministrazione (Corte costituzionale, sentenze n. 189/2020 e n. 138/2019), regolato dal decreto legislativo n. 118/2011, entrato in vigore prima della riforma costituzionale. Tale saldo deve essere idoneo ad esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente (Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018) ed infatti è il punto terminale di un processo di rappresentazione, disciplinato dalla legge, che serve a descrivere lo stato degli equilibri dell'ente. Il *thema decidendum* del giudizio *a quo* non è dunque l'atto dell'amministrazione (il d.d.l. di rendiconto), né l'attività degli organi legislativi (il procedimento di formazione delle leggi), bensì lo stato del ciclo di bilancio ad una certa data, espresso attraverso i saldi sintetici disciplinati dalla legge statale, ai sensi dell'art. 81, comma 6, della Costituzione e dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione. Nel caso dell'ente territoriale, quindi, l'oggetto è il risultato di amministrazione e la sua «validazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 189/2020), come più volte sottolineato dalla citata giurisprudenza costituzionale, su cui incide la corretta rappresentazione delle poste contabili, nell'ambito del rendiconto generale (art. 1, comma 5 del decreto-legge n. 174/2012 ed art. 63 del decreto legislativo n. 118/2011).

3.3. Dal punto di vista del giudizio, dunque, la giurisdizione del giudice del bilancio è ancorata a parametri rigorosamente normativi ed ha struttura dicotomica e sillogistica (Corte costituzionale, sentenze n. 39 e n. 40/2014). La premessa minore di tale giudizio è l'accertamento del fatto, che avviene a mezzo del riscontro del processo logico-matematico che porta al «saldo» (parificazione), a cui segue la verifica della sua conformità alle prescrizioni di legge e costituzionali (verificazione) che costituisce, pertanto, l'oggetto del giudizio dinanzi al giudice contabile. Per tale ragione, l'effetto del giudizio è la formazione di un giudicato che riguarda solo e soltanto il saldo ad una certa data (Corte costituzionale, sentenza n. 244/2020) e rispetto al quale, le vicende dei titoli giuridici sono questioni pregiudiziali che il giudice può ritrovarsi a dover valutare *incidenter tantum*, come questione pregiudiziale se ed in quanto esse siano essenziali per valutare l'impatto della posta sul saldo.

3.4. In quest'ottica, i principi contabili del decreto legislativo n. 118/2011, sebbene emanati prima della legge costituzionale n. 1/2012, attuano i canoni costituzionali sugli equilibri di bilancio *ex art.* 81 e 119 della Costituzione, per la verifica della costituzionalità dello schema di rendiconto. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha sottolineato che: «Gli scostamenti dai principi del decreto legislativo n. 118/2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non



costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiata dall'art. 81 della Costituzione. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario [di riferimento] nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011» (sentenza n. 279/2016).

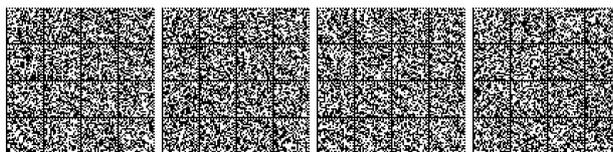
3.4.1. Da quanto sin qui esposto consegue che, nel giudizio a qua, non è rilevante l'art. 2, commi 46, 47 e 48 della legge n. 244/2007, pur richiamato dall'art. 6 della legge regionale siciliana n. 3/2016. Infatti, la disposizione statale non è una norma di bilancio relativa all'anno di rendicontazione (legge «di» bilancio) né una norma sulla struttura dei saldi contabili (legge «sul» bilancio) rilevante ai sensi dell'art. 39 del T.U. n. 1214/1934. Si tratta altresì di una norma di spesa che non incide sull'*an* della stessa (e sulle coperture necessarie), secondo quanto evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 244/2020, poiché l'impatto sull'equilibrio è comunque mediato dall'autonomia regionale, tramite leggi regionali, atti amministrativi e negoziali che si collocano in un momento temporale assai distante da quello della rendicontazione.

3.4.2. Pertanto, la disposizione statale non ha determinato automaticamente una spesa incostituzionale, la quale, piuttosto, si è realizzata a mezzo di leggi (di spesa) e atti espressione dell'autonomia regionale. Segnatamente, a determinare la spesa non è stata la norma statale, ma il compimento di un'operazione economico-finanziaria (la stipulazione di un mutuo col *MEF*) sulla base delle prerogative di autonomia della Regione, la quale, a livello legislativo — tramite il bilancio e, nella specie, tramite un assetto di bilancio — ha poi, conseguentemente autorizzato la copertura a valere sul fondo sanitario. L'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 costituisce dunque, contemporaneamente, legge «di» bilancio (in quanto autorizza una spesa) e legge «sul» bilancio (in quanto stabilisce le modalità di contabilizzazione della spesa, includendola nel perimetro sanitario). Di conseguenza, alla luce dell'art. 39 del T.U. n. 1214/1934, la disposizione regionale è a tutti gli effetti applicabile nel giudizio in corso, ed è quindi «rilevante» nel giudizio di parifica, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953. È inoltre «non manifestamente infondato» il dubbio di costituzionalità della disposizione rispetto al quadro nelle norme costituzionali implicate dalla disciplina dell'equilibrio di bilancio in materia sanitaria, con particolare riguardo agli articoli 81, commi 2 e 6, 117, comma 2, lett. *e*) ed *m*) e 119 della Costituzione, come attuati dal decreto legislativo n. 118/2011, per quanto di seguito si specifica.

3.4.3. Tanto precisato in punto di rilevanza, è bene tuttavia evidenziare che l'art. 2 (commi 46-48), della legge n. 244/2007, pur non direttamente applicabile nel giudizio odierno, ha a suo tempo «sterilizzato», per via legislativa, il divieto di contrarre indebitamento per spesa diversa da investimento, divieto posto con norma immediatamente precettiva dall'art. 119, comma 6, della Costituzione sin dalla legge costituzionale n. 3/2001. Ciò ha consentito alla Regione di fare scelte gestionali che sarebbero state altrimenti precluse.

3.4.4. Non v'è del resto alcun dubbio che l'operazione autorizzata dall'art. 2 sia a tutti gli effetti «indebitamento», sebbene la legge statale la denomini espressamente (e soltanto) come «anticipazione». Infatti, tanto per il tempo di restituzione (fino a trenta anni) tanto per le modalità di contabilizzazione (previste dal «diritto vivente» regionale, secondo modalità tipiche di un mutuo, in assenza di poste in grado di sterilizzare, *cf.*: Corte costituzionale n. 181/1015, n. 4/2020 e n. 80/2021) risulta assai evidente che il finanziamento a suo tempo concesso dal *MEF* ha a tutti gli effetti, giuridici e contabili, la struttura di un mutuo, ed in ogni caso ricade nell'archetipo di base delle operazioni vietate dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 (in attuazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione): si tratta infatti della messa a disposizione di capitale finanziario da parte di un «terzo» (lo Stato), per un tempo determinato o determinabile, soggetto a restituzione, che ha ridotto l'esposizione per debiti della Regione verso il sistema sanitario, con l'effetto conseguente di avere ripristinato e allargato la capacità di spesa negli anni successivi (sebbene «limitata» dal vincolo di procedere alla restituzione del capitale percepito, secondo un piano di ammortamento).

3.4.5. Non si tratta, per contro, di una mera anticipazione di liquidità, con le caratteristiche previste dal citato comma 17 e con i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto necessario siano osservati affinché esso sia compatibile l'art. 119 comma 6 della Costituzione. Il Giudice delle leggi, infatti, ha ritenuto che un'erogazione finanziaria soggetta a restituzione, corrisponde allo schema delle anticipazioni ammesse dal diritto costituzionale del bilancio solo dinanzi al rispetto di rigorose condizioni, oggettive, soggettive e temporali (Corte costituzionale n. 188/2014) nonché contabili (sentenza n. 188/2014, sentenza n. 181/2015 e sentenza n. 80/2021). Tali limiti e condizioni devono tutte convergere nel senso di escludere una «espansione di capacità di spesa». In buona sostanza, l'anticipazione prevista dalla legge statale del 2007 è «anticipazione» solo nel senso che determina la disponibilità di capitale finanziario per il finanziamento di attività per i quali il soggetto finanziato non dispone della necessaria liquidità e coperture; per contro, non integra la natura di una anticipazione nel senso ammesso dalla contabilità pubblica, in quanto ha l'effetto di espandere (al prezzo di un vincolo sull'autonomia di bilancio degli esercizi successivi) la «capacità di spesa» della Regione.



3.4.6. In definitiva, l'art. 2 (commi 46-48) della legge n. 244/2007, se, per un verso, non può rilevare in questo giudizio in quanto non determina la necessità della spesa (incidendo sull'«an» della stessa, *cf.* Corte costituzionale n. 244/2020), per altro verso, costituisce una disposizione di dubbia di costituzionalità, il cui vizio «ridonda» in un'ulteriore possibile censura della norma regionale qui «rilevante». Ne consegue che l'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 pone dubbi di costituzionalità in ragione di vizi che in parte sono propri, per altra parte hanno carattere «derivato». Tale ulteriore vizio si declina sulle leggi regionali che danno copertura e autorizzano la spesa di restituzione del capitale allo Stato, nei termini che di seguito si chiariranno (in particolare con riguardo all'art. 119, comma 6, della Costituzione).

4. Il c.d. «perimetro sanitario» e l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011. La norma regionale della cui costituzionalità questo Giudice dubita, come correttamente evidenziato dal Pubblico ministero ricorrente, con argomentazione che il Collegio condivide, consente di espandere illegittimamente, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale *in subiecta materia*, ex art. 81, comma 6, della Costituzione e art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, l'area del perimetro sanitario tracciato dalla disciplina contabile nazionale (art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011), con effetto sulle modalità e quantità del finanziamento dei LEA.

4.1. La questione non può essere compresa a pieno senza la preliminare illustrazione delle regole del c.d. «perimetro sanitario», previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, che individua l'area del bilancio regionale costituita dalle entrate destinate (*rectius* vincolate) al finanziamento della spesa sanitaria e la cui disciplina è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. È opportuno, pertanto, illustrare brevemente *ratio*, struttura ed effetti contabili dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, alla luce del diritto vivente, come conformato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in merito a LEA (sentenze n. 169/2017, n. 62/2020, n. 57/2020, n. 132/2021 e n. 142/2021).

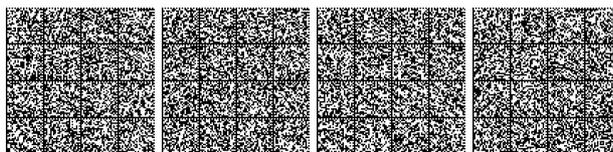
4.2. Il Giudice delle leggi, nella citata giurisprudenza, ha evidenziato che la *ratio* dell'art. 20 è contenuta nella stessa legge di delega, in particolare, nell'art. 8, comma 1, lett. a) della legge n. 42/2009. Con tale disposizione, il legislatore delegante prescriveva a quello delegato di introdurre classificazioni di bilancio che garantissero l'esatta perimetrazione delle spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (corrispondente al pregresso vincolo già previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 56/2000).

4.3. La Corte costituzionale, fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, ha precisato che non è sufficiente separare gestione ordinaria e gestione sanitaria, ma all'interno di quest'ultima, occorre garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, di modo da scongiurare il rischio di destinare «risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132/2021, punto 9.3.2. cons. in diritto).

4.4. Tale separazione contabile, ha soggiunto la Corte costituzionale, deve essere garantita «simmetricamente» dai bilanci dello Stato e delle regioni (e delle correlate aziende sanitarie, *cf.* sentenza n. 169/2017 e n. 62/2020). Infatti, «la disciplina in tema di finanziamento ed erogazione dei LEA come si è venuta a determinare, anche alla luce della giurisprudenza della stessa Corte, ha ribadito che “la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato ‘dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione’” (sentenza n. 62/2020) (sentenza n. 72/2020)» (sentenza n. 132/2021). Pertanto, dato che l'erogazione dei livelli essenziali coinvolge lo Stato (che li definisce) e le regioni (che organizzano il servizio e provvedono, con le loro risorse, al loro finanziamento, salvo il ruolo perequativo dello Stato), i relativi bilanci, e i sistemi contabili tramite cui l'attività sanitaria è rendicontata, devono assicurare «la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza [...] secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42/2009» (Corte costituzionale, sentenza n. 169/2017).

4.5. L'art. 20, inoltre, costituisce espressione dell'art. 117, comma 2, lett. m), nella misura in cui, come chiarito dalla Corte costituzionale, tale competenza esclusiva consiste, non solo «[nel]la determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie, [ma] anche [nel]le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse» (sentenza n. 231/2017), comprese quelle contabili per le quali, infatti, la legge statale è competente in via esclusiva per la determinazione dei saldi (art. 81, comma 6, della Costituzione) e per le modalità della loro omogenea determinazione (art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione).

4.6. In questa prospettiva, l'art. 20 è quindi rivolto all'attuazione all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione in quanto stabilisce «condizioni indefettibili nell'individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197/2019). Ne consegue che l'art. 20 e la sua corretta interpretazione sono uno snodo che connette, da un lato, regole contabili e diritti fondamentali (dimensione individuale) e dall'altro, le stesse regole e l'autonomia (dimensione comunitaria). Tale disposizione, infatti, non presidia solo interessi singolari, ma è strumento di tutela delle autonomie, perché garantisce una adeguata connessione tra risorse e funzioni (art. 119, comma 4, della Costituzione), in particolare, garantisce che le regioni siano concretamente poste in grado di assicurare i livelli essen-



ziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione) e, allo stesso tempo, che esse rispondano in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quelle ordinaria, attraverso il saldo del perimetro sanitario (che sia affianca a quello generale reso attraverso il risultato di amministrazione). Per questa ragione l'allegato che certifica i risultati del «perimetro sanitario» costituisce un elemento essenziale del «rendiconto generale» che, ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo n. 118/2011 e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, costituisce il mezzo documentale su cui si svolge il giudizio di parificazione.

4.7. Poiché il saldo espresso dal perimetro sanitario è strumentale alle finalità di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione in esso possono confluire solo «spese sanitarie» e nel suo ambito si devono assicurare meccanismi contabili e normativi tali da impedire che il finanziamento delle altre spese sanitarie avvenga a danno dei LEA. Nel dettaglio, l'art. 20 prevede: (i) la specifica indicazione delle risorse e delle spese destinate ai LEA da erogare ed erogati nell'esercizio (lettere A.a) e B.a), segnatamente, per le entrate, il «finanziamento sanitario ordinario corrente», determinato in base al «fabbisogno sanitario regionale *standard*» a finanziamento della spesa per LEA e *payback*); (ii) l'indicazione delle risorse e della spesa a copertura del disavanzo sanitario che la regione deve coprire (lettere A.c) e B.c)). Inoltre, (iii) il perimetro comprende l'indicazione delle risorse e l'ammontare delle spese dei livelli «aggiuntivi» (lettere A.b) e B.b)) (iv) nonché di quelle per gli «investimenti» (lettere A.d) e B.d)), le quali sono oggetto di un particolare meccanismo di contabilizzazione (art. 29, comma 1. lett. *b*), *cf*: Corte costituzionale - sentenza n. 157/2020).

4.8. In estrema sintesi, le risorse del fondo sanitario nazionale di una regione in piano di rientro, qual è la Regione siciliana, confluiscono in un bacino più ampio, denominato «perimetro sanitario» il quale è oggetto di una unitaria gestione contabile che, oltre ai LEA, assorbe almeno due altri tipi di spese sanitarie.

4.8.1. Ci si riferisce in primo luogo alle entrate (e alle spese) per la copertura dei disavanzi sanitari, ossia delle perdite quantificate dal bilancio consolidato della sanità (art. 32, decreto legislativo n. 118/2011). Tale ulteriore documento, «collegato al perimetro» esprime in modo sintetico l'esposizione delle aziende del servizio sanitario della regione verso i fornitori dei mezzi di produzione del servizio medesimo. L'inclusione nel perimetro di entrate e spese siffatte, secondo la citata giurisprudenza costituzionale, si può considerare costituzionalmente legittima solo se ed in quanto la contabilità regionale garantisca la necessaria separazione contabile dal fondo sanitario determinato a livello centrale, in modo concertato con le regioni, dal legislatore nazionale. Inoltre, la copertura postuma del disavanzo sanitario, che sintetizza l'esposizione verso i fornitori, si può considerare spesa diretta a garantire la continuità dei LEA, solo nel senso che essa è diretta ad evitare il rischio di interruzione della continuità del servizio.

4.8.2. In secondo luogo — poiché le prestazioni «aggiuntive» sono di norma vietate in caso di regioni in piano di rientro (come nel caso siciliano, *cf*: art. 2, comma 95, legge n. 191/2009; *cf*: Corte costituzionale n. 117/2018) — le uniche altre risorse e spese ammesse a «confusione» con i fondi per l'erogazione dei LEA sono quelle per gli investimenti, che, come la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato, sono essi stessi il mezzo e la premessa per una organizzazione che consente l'erogazione del servizio sanitario (sentenza n. 157/2020).

4.9. Di fronte ad un perimetro più ampio di quello diretto alla sola erogazione e finanziamento dei LEA, esiste un reciproco vincolo costituzionale — derivate dagli articoli, 2, 32, 117, comma 2, lett. *m*) e 119, comma 4 della Costituzione — per lo Stato e per la Regione di preservare tale destinazione, con leggi e contabilità che, da un lato, non amplino il perimetro oltre quello che il legislatore statale ha già tracciato, dall'altro, garantiscano la più volte richiamata separazione (anche interna) al perimetro. La giurisprudenza costituzionale ha precisato che l'attuazione da parte delle regioni deve rispondere a principi di «leale cooperazione tra Stato e Regione», mettendo al riparo il fondo sanitario da indebiti assorbimenti ad opera di spese ordinarie e «altre» spese sanitarie, per giungere ad una «concreta garanzia dei LEA: «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale», impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017)» (sentenza n. 157/2020).

4.10. Inoltre, «mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa» (sentenza n. 62/2020). La separazione contabile è dunque strumentale al principio della priorità allocativa della spesa «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 6/2019, punto 4.1. cons. in diritto): come evidenziato nella sentenza n. 169/2017, la mancanza di idonei dispositivi legislativi e contabili che tale separazione assicuri «può causare la violazione degli articoli 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano «a cascata», attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275/2016)».



4.11. Riassumendo i risultati esegetici della sopra menzionata giurisprudenza, l'art. 20, interpretato in modo costituzionalmente conforme, costituisce il presidio contabile al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurata con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria (sentenza n. 6/2019 e n. 169/2017). A tale scopo sono dedicati l'art. 8, comma 1, lett. *a*) della legge n. 42/2009 e l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 (che della prima costituisce attuazione), disposizioni le quali definiscono l'ambito per l'applicazione di una disciplina in deroga ai meccanismi di accertamento e impegno previsti per la parte ordinaria del bilancio regionale (sentenza n. 132/2021, punto 2.2.2. cons. in diritto).

4.12. Tale disciplina eccezionale prevista per il sistema di accertamento e copertura si giustifica nell'ottica del principio della priorità e continuità della spesa costituzionalmente necessaria per i LEA. Per tutte le altre spese, invece, deve essere possibile: (a) separare entrate e spese; (b) verificare, in sede di bilancio, l'effettiva copertura e sostenibilità e economica e finanziaria della spesa. Come di recente precisato nella sentenza n. 142/2021, «La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (sentenza n. 62/2020)».

(enfasi aggiunta).

4.13. La disciplina contabile statale dell'art. 20, decreto legislativo n. 118/2011, prevede, invero, una disciplina unitaria per le spese «sanitarie» come sopra riassunte ed indicate; onera perciò le regioni di completare il sistema, operando attraverso gli atti di esecuzione del bilancio di previsione. Nel sistema predisposto dal decreto legislativo n. 118/2011, si dispone che a valle dell'approvazione del bilancio con legge regionale — che si limita a stabilire gli equilibri generali e ad autorizzare le spese della c.d. Missione 13 — il perimetro sanitario sia adottato attraverso un atto ed un procedimento amministrativo (art. 39, commi 10 e 13, decreto legislativo n. 118/2011). Segnatamente, il perimetro è approvato, in fase di gestione, con un atto della Giunta. Nella sua forma previsionale, il documento viene utilizzato per governare i saldi del comparto sanitario, per poi confluire in allegato «tipico» e necessario del rendiconto generale (art. 63, decreto legislativo n. 118/2011), di cui è componente necessaria. È quindi attraverso tale documento contabile, previsionale e di rendiconto (il «perimetro sanitario»), che la Regione deve assicurare, con il supporto di adeguata «contabilità analitica» (Corte costituzionale, sentenza n. 157/2020), la regola della separazione contabile tra spesa sanitaria destinata ai LEA e spesa sanitaria generica, in conformità a quanto precisato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

4.14. La necessità della separazione dipende anche dalla peculiare disciplina contabile che la semplice allocazione di poste nell'ambito indicato dall'art. 20 comporta. Segnatamente, l'inserimento nel perimetro sanitario determina, a prescindere dalla stretta inerenza ai LEA, un trattamento contabile derogatorio per tutte le spese ivi comprese. Infatti, l'art. 1, comma 5, decreto legislativo n. 118/2011 stabilisce che gli enti coinvolti nella gestione sanitaria sono soggetti alla disciplina dedicata del Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011, che si differenzia dalla disciplina contabile generale, presidiata dalla c.d. «competenza finanziaria potenziata».

4.15. Per tale ragione, i crediti e i debiti afferenti al «perimetro sanitario» dell'art. 20 sono stati sottratti al riaccertamento straordinario per il passaggio alla nuova contabilità, né vengono normalmente «riaccertati» (*cf.* art. 3, comma 4). Inoltre, l'art. 20 dispone che l'accertamento e l'impegno di spese non avviene in base alla esigibilità giuridica del debito o del credito (competenza finanziaria potenziata), ma attraverso automatismi che non presuppongono una previa rigorosa verifica della copertura. L'accertamento delle entrate, infatti, avviene automaticamente per effetto dell'impegno della spesa, senza una verifica preliminare del titolo dell'entrata. In secondo luogo, le risorse confluite nel perimetro non vengono svalutate ai sensi del § 3.3 dell'allegato 4/2, il quale prevede che «per le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto e per le manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità [...], e accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze, non è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità» (enfasi aggiunta).

4.16. La peculiare disciplina contabile si giustifica, anche, per il ruolo che lo Stato assume, non tanto sul piano della definizione dei LEA e nella determinazione della correlata disciplina contabile (art. 117, comma 2, lett. *e*) ed *m*) della Costituzione), ma sul terreno della sua competenza concorrente per il finanziamento della spesa nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, della Costituzione). Tramite la perimetrazione sanitaria del bilancio, infatti, lo Stato può svolgere un ruolo effettivo di coordinamento della finanza pubblica, impedendo che il contributo perequativo a garanzia dell'uguaglianza nel godimento dei LEA — individuato tramite una complessa procedura di concertazione — non venga distolto dal suo scopo costituzionale e giunga a buon fine, cioè a beneficio dell'utente del servizio, tramite una spesa «finale» in servizi sanitari essenziali. La procedura passa dalla previa definizione dei



fabbisogni, delle risorse regionali disponibili ed infine della misura del contributo perequativo a mezzo dell'IVA (art. 2, decreto legislativo n. 56/2000, articoli 3 e 4 - decreto legislativo n. 68/2011, nonché articoli 25-27 - decreto legislativo n. 68/2011), risorse che concorrono a determinare il Fondo sanitario nazionale (FSN). Più nel dettaglio, la quantificazione del fabbisogno e la liquidazione dell'ammontare del FSN sono oggetto di concertazione con lo Stato (art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 281/1997 ed art. 8, comma 6, legge n. 131/2003) che da un lato, in una prima fase, centralizza le risorse, poi le trasferisce alle regioni.

4.17. Lo Stato, inoltre, subito dopo avere deliberato il riparto (art. 3, comma 12, decreto legislativo n. 502/1992 ed art. 39, comma 1, decreto legislativo n. 446/1997) eroga «in via anticipata» il fondo alle regioni, in una misura pari, almeno, al 97% (15, comma 24, del decreto-legge n. 95/2012 che ha stabilizzato l'art. 2, comma 68, legge n. 191/2009). Tale trasferimento ha un alto grado di affidabilità e liquidità, dato che la cassa statale è alimentata attraverso l'indebitamento *ex art.* 81, comma 2, della Costituzione. Detto in altri termini, le risorse del fondo sanitario regionale sono trattate, contabilmente, come risorse interne al circuito della pubblica amministrazione ad alta esigibilità economica e giuridica, «presumibilmente» certe.

4.18. Questo spiega, altresì, perché le risorse trasferite sono vincolate tramite residui passivi «tecniche e di destinazione» sottraendole alla stringente disciplina per l'applicazione della parte vincolata del risultato di amministrazione (ora espressamente «codificata» dall'art. 1, commi 897-898, della legge n. 145/2017) e del Fondo crediti di dubbia esigibilità (§ 3.3 dell'all. 4/2 - decreto legislativo n. 118/2011).

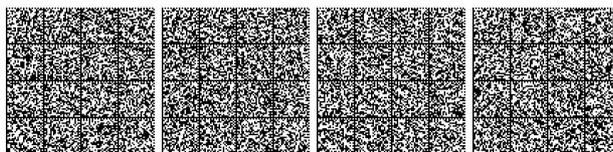
4.19. In definitiva, la fattispecie e gli effetti contabili dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 obbediscono ad una logica costituzionale che si può così sintetizzare: (a) garantire trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA; (b) garantire, nel tempo, la loro erogazione, assicurando il necessario delicato bilanciamento tra tutela della salute (art. 32 della Costituzione) ed equilibrio finanziario (art. 81 e 119 della Costituzione). Pertanto, la norma costituisce parametro interposto di costituzionalità, per i profili di competenza concorrente. Infatti, solo in tale prospettiva è giustificato il peculiare trattamento contabile di cui sopra. Resta inteso (c) che la disciplina derogatoria non può applicarsi per tutte le spese sanitarie, per le quali gli atti di esecuzione del bilancio, attraverso la separazione contabile richiesta dalla giurisprudenza costituzionale, devono consentire di verificare l'effettiva «sostenibilità economica» della spesa.

5. La rilevanza nel giudizio in corso. Quanto sopra esposto evidenzia che l'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 incide sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, ossia sull'oggetto del giudizio di parificazione. Infatti, la norma, estendendo alla spesa per il mutuo contratto nel 2007 il trattamento contabile previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, da un lato impedisce di rilevare, in termini giuridici e contabili, l'indebita distrazione di risorse del fondo sanitario ed il conseguente ricalcolo della parte vincolata del risultato di amministrazione, dall'altro consente di aggirare la questione della copertura della spesa sostenuta per la rata di restituzione.

5.1. La sua rimozione, al contrario, consentirebbe di calcolare un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019. Infatti, senza lo scudo normativo dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, la spesa per la rata di restituzione dell'anticipazione non sarebbe inseribile nel perimetro sanitario; essa, pertanto, andrebbe defalcata dalle relative poste passive. Di conseguenza, il saldo finale a consuntivo del perimetro sarebbe positivo, poiché il totale delle entrate vincolate sopravanzerebbe il totale delle spese legittimamente computabili come corrispondenti al vincolo di scopo. Tale saldo certificherebbe l'esistenza di entrate vincolate — allo stato non rilevate dal risultato di amministrazione — le quali non sono state impiegate per spesa «finale» sanitaria (ossia, per l'erogazione di servizi) ma a copertura di una spesa meramente finanziaria (l'ammortamento di un debito da restituzione di una erogazione finanziaria dello Stato).

5.2. In caso di saldo positivo del perimetro, dunque, vi sarebbe la necessità ricalcolare in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione ed in particolare della sua Riga C (all. n. 10 del decreto legislativo n. 118/2011). La Riga C (ossia «parte vincolata»), infatti, si calcola effettuando una differenza, a fine esercizio, tra le entrate accertate che hanno vincolo di destinazione e le spese impegnate che a tale vincolo corrispondono (cioè, che hanno «consumato» il vincolo). In definitiva, il saldo positivo del perimetro sanitario, in caso di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, determinerebbe, per effetto della crescita della componente vincolata di Riga C, anche una ulteriore compressione della parte disponibile (Riga E) del risultato di amministrazione, con il conseguente peggioramento del disavanzo effettivo, che la Regione deve assumere a punto di riferimento nel ciclo di bilancio, ai fini delle variazioni in sede di assestamento (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013).

5.3. In particolare, risulta dagli atti che le quote di rimborso del finanziamento contratto nel 2007, per l'importo complessivo di euro 127.848.927,87 (impegnate nella parte spesa sul capitolo 214918 denominato «interessi e spese sul prestito contratto con lo stato ai sensi dell'accordo stipulato in data 31 luglio 2007» per euro 75.854.456,47 e sul capitolo 900023 per euro 51.994.471,43, relativo alla quota capitale dello stesso prestito) sono finanziate con i capitoli di entrata 214918 (per la quota interessi) e 900023 (per la quota capitale) rientranti nel perimetro sanitario.



5.4. La dimostrazione della rilevanza perviene anche dalla assoluta «atipicità» della decisione delle Sezioni riunite siciliane che, da un lato, hanno accertato, in fatto, la destinazione delle risorse a spesa non sanitaria, dall'altro, non ne hanno potuto dichiarare l'effetto sul piano dei saldi, validando ugualmente il risultato di amministrazione. Le Sezioni riunite siciliane, infatti, hanno accertato come semplice irregolarità le spese sostenute nei predetti capitoli 214918 e 900023 (*cf.* lett. B punto 3 lett *c*) del dispositivo) evidenziando motivazione che far rientrare detta spesa nel perimetro sanitario «costituisce palese distrazione di risorse destinate a finanziare il sistema sanitario regionale», che i «suddetti capitoli non [sono] strettamente correlati al finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza, e che le «medesime valutazioni [sono state] effettuate [dai] tavoli tecnici ministeriali in sede di verifica dei LEA poiché in contrasto sia con l'Accordo per il Piano di rientro cui la Regione siciliana ha aderito nel 2005, sia con la legislazione vigente (art. 1, comma 796, lett. B della legge n. 296/2006 e art. 2, comma 80 e ss., della legge n. 191/2009)» (pag. 75 della decisione n. 6/2021/PARI).

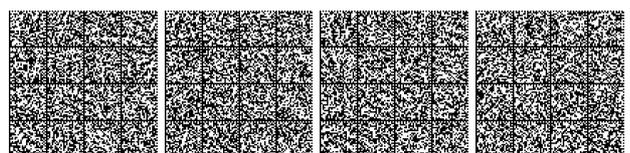
Tuttavia, pur avendo rilevato l'irregolarità in fatto (senza parificare le singole poste) non ne hanno tratto le necessarie conseguenze sul piano della conformità a diritto dei saldi (verificazione), poiché espressamente l'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 prevede che «è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario».

5.5. Per completezza va evidenziato che nella decisione è stata accertata una ulteriore irregolarità consistente nel disimpegno dell'importo di euro 80.262.000,00, dal capitolo 413333 del perimetro sanitario, stanziati e impegnati a titolo di finanziamento aggiuntivo LEA, ai sensi dell'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 3/2016 e dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 16/2017, e destinato a finalità extra sanitarie in assenza dei presupposti normativi, sul quale questo Collegio si riserva di decidere dopo la sentenza della Corte costituzionale.

5.6. In conclusione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 è rilevante perché produce due effetti contabili che alterano il risultato di amministrazione e precisamente: (a) consente di accertare le risorse ulteriori, per una spesa «non sanitaria» con le regole del perimetro dettate solo dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011), ossia con un accertamento automatico per effetto dell'impegno della spesa; (b) se anche si considerasse la rata per la restituzione dell'anticipazione come una spesa «sanitaria» non sarebbe garantita la necessaria separazione, consentendo lo svincolo delle coperture apposite, con effetto di scaricare sul fondo sanitario il «costo» della rata.

6. La non manifesta infondatezza. Ad avviso del Collegio, la norma regionale viola numerosi precetti costituzionali, mediante la manipolazione e violazione dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011. Come si è evidenziato, tale norma dà attuazione, da un lato, al combinato disposto degli articoli 81, comma 6, della Costituzione e 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione e, per altro verso, all'art. 117, comma 2, lett. *m*) (in quanto declinazione concreta della delega di cui art. 8, comma 1, lett. *a*) della legge n. 42/2009). L'esito finale di tale manipolazione, infatti, è quello di precludere l'effettiva garanzia della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sub specie di LEA (art. 32 della Costituzione), nonché il principio della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse stabilito dall'art. 119, comma 4, della Costituzione, valevole tanto per lo Stato (Corte costituzionale, sentenza n. 22/2012), quanto per le Regioni e gli enti locali (Corte costituzionale, sentenze n. 188/2015, n. 10/2016 e n. 275/2016).

6.1. Violazione dell'art. 119, comma 1, della Costituzione. L'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 3/2016 consente di dare copertura a spesa ordinaria senza una effettiva verifica della sussistenza delle entrate, in deroga alla disciplina contabile ordinaria, con la conseguente violazione dell'art. 119, comma 1, della Costituzione, il quale stabilisce che le regioni che «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» devono garantire il «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci». L'inserimento della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, infatti, consente di dare copertura «presuntive» al debito di restituzione sorto nei confronti dello Stato sulla base della dell'art. 2, comma 46, della legge n. 244/2007 e, allo stesso tempo, di sottrarre le entrate inserite nel perimetro alla svalutazione delle poste con il FCDE. Nel perimetro sanitario, infatti, non possono entrare spese estranee (come si configura una spesa di restituzione di una anticipazione che ha avuto solo occasione in una spesa sanitaria e che non è diretta all'erogazione della «spesa finale» verso i fornitori, spesa che è stata già coperta ed estinta). In ogni caso, pure a volerla considerare «altra spesa sanitaria», una previsione di legge siffatta, autorizzando comunque la copertura a mezzo del fondo sanitario, deresponsabilizza le autorità regionali di bilancio dal trovare adeguate risorse che garantiscano la «sostenibilità economica» della spesa ordinaria ovvero della spesa sanitaria non strettamente destinata alla erogazione dei LEA (Corte costituzionale, sentenza n. 142/2021). Infatti, per la Regione siciliana, che pure aveva originariamente previsto risorse aggiuntive da inserire nel perimetro a copertura della spesa di ammortamento del mutuo, è stato dapprima possibile accedere ad un sistema di regole contabili assai più favorevoli che non garantiscono l'effettiva verifica della esigibilità dell'entrate incluse e quindi il riscontro della «sostenibilità economica» della spesa inclusa nel perimetro (ossia della copertura reale) e, successivamente, di svincolare le risorse aggiuntive previste dal perimetro stesso, scaricando il costo dell'ammortamento sul fondo sanitario.



6.2. Violazione dell'art. 119, comma 4, 117, comma 2, lett. *m*) e 32 della Costituzione.

L'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, come si è sopra evidenziato, delinea il monte delle risorse che sono complessivamente destinate alla funzione sanitaria. Ossia individua il rapporto tra risorse disponibili e una delle «funzioni pubbliche attribuite» (art. 119, comma 4 della Costituzione) che — per la particolare rilevanza costituzionale (art. 117, comma 2, lett. *m*) e art. 32 della Costituzione) — è finanziata attraverso «gestione separata» interna al bilancio regionale, sulla base di entrate e spese appositamente «perimetrare». Tali risorse devono essere espresse in un documento contabile, previsionale e consuntivo, retto da regole contabili derogatorie (il perimetro sanitario) e per il quale occorre verificare e misurare un distinto saldo. In particolare, come sopra si è visto, tutte le spese individuate dall'art. 20, sono «funzionali», nel senso che sono, in termini contabili, collegate alla prestazione di beni e servizi da parte dei fornitori (disavanzo incluso, in quanto espressione, a saldo, delle prestazioni che sono risultate prive di idonee e adeguate coperture, a consuntivo). Ne consegue che l'inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario, in quanto spesa «non funzionale» (o «finale»), determina una riduzione automatica delle risorse disponibili per le funzioni attribuite (art. 119, comma 4, della Costituzione), al di sotto, tra l'altro, del minimo necessario (e possibile) a presidio del livello essenziale di prestazioni legate al diritto «sociale» alla salute (art. 32 e 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione).

6.2.1. Per comprendere come l'inclusione della spesa di ammortamento determini una violazione dell'art. 119, comma 4, (sub specie della adeguata proporzionalità delle risorse) è utile richiamare le norme che consentono di stabilire il monte delle risorse destinate alla spesa «finale» e, parallelamente, quelle che — per contro — consentono di qualificare la spesa di ammortamento come una spesa «non finale».

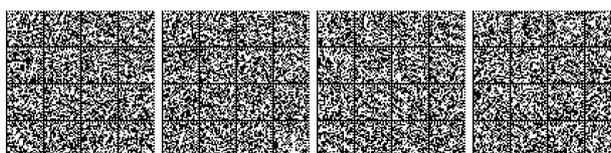
6.2.2. Come è noto, l'organizzazione del sistema di finanziamento del servizio sanitario, è oggetto di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni (Corte costituzionale n. 231/2017, nel caso della Sicilia, art. 17 lett. *b*) e *c*) Statuto della Regione siciliana). In ragione di tale competenza concorrente, lo Stato contribuisce (in un'ottica perequativa, ai sensi dell'art. 119, comma 3) al finanziamento del servizio, attraverso una procedura concertativa realizzata nel sistema delle Conferenze (art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 281/1997 e art. 8, comma 6, legge n. 131/2003) correntemente denominata «Patto per la salute». Il «Patto per la salute» decide il monte complessivo di risorse disponibili per i LEA e procede all'applicazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse tra le regioni, sulla base dei criteri di legge, evocati dalla sentenza n. 62/2020. Tale intesa viene introiettata nel sistema della decisione di bilancio statale attraverso una deliberazione del CIPE (art. 3, comma 12, decreto legislativo n. 502/1992 e art. 39, comma 1, decreto legislativo n. 446/1997). Nel caso della Regione siciliana, la quota di compartecipazione dello Stato è pari al 49,11% del fabbisogno non soddisfatto dalle fonti «regionali» (art. 1, comma 830, legge n. 296/2006).

6.2.2.1. L'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, con la definizione contabile del perimetro sanitario, prevede a raccogliere le risorse proprie (art. 119, comma 2, della Costituzione) e le risorse di finanza derivata (art. 119, comma 3, della Costituzione) necessarie per l'erogazione delle funzioni attribuite in materia regionale, dentro un bacino contabile unitario, il quale deve raggiungere, a previsione e consuntivo, un proprio equilibrio interno. Le risorse che vi confluiscono sono commisurate al fabbisogno per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, salvo risorse «aggiuntive» che la regione può reperire per la copertura di disavanzi o, in caso di regioni *in bonis*, per l'erogazione di livelli di assistenza supplementari. Il comune denominatore di tali risorse è che esse devono essere tutte destinate a «corrispettivo» di beni e servizi impiegati nell'erogazione del servizio sanitario (c.d. «spesa finale» sanitaria).

6.2.2.2. L'inclusione delle spese di ammortamento nel perimetro sanitario, per contro, produce una riduzione delle risorse destinate al finanziamento concorrente della «funzione pubblica attribuita» in materia sanitaria. Infatti, la spesa di ammortamento del debito a suo tempo contratto non va a beneficio dei fornitori dei mezzi per l'erogazione del servizio, ma a riduzione di un debito con lo Stato, andando ad abbattere il monte delle risorse, che — con il concorso dello Stato medesimo — sono state ritenute indefettibilmente destinate al servizio sanitario, nell'ambito di un delicato bilanciamento avvenuto in sede legislativa, con le procedure concertative sopra richiamate.

6.2.2.3. Tale inclusione è quindi illegittima, ai sensi dell'art. 119, comma 4, ed in ultima analisi ai sensi degli articoli 117, comma 2, lett. *m*) e 32 della Costituzione, per tre ragioni: (a) perché la spesa di ammortamento del debito è una spesa non sanitaria, estranea cioè alle «funzioni pubbliche» di cui all'art. 119, comma 4, della Costituzione; (b) perché tale inclusione del perimetro avviene senza rispettare il principio della separazione contabile necessaria per garantire l'effettiva erogazione dei LEA (corollario degli articoli 117, comma 2, lett. *m*) e 32 della Costituzione); (c) perché produce un effetto di compensazione a favore dello Stato, che così può diminuire l'apporto costituzionalmente dovuto per il cofinanziamento dei LEA, per riequilibrare le diverse capacità fiscali dei territori, ai sensi dell'art. 119, comma 3 della Costituzione.

6.2.3. L'art. 6 della legge regionale n. 3/2016. infatti, include nel perimetro, diretto al finanziamento della «funzione» sanitaria, una spesa «non finale», cioè non diretta alla erogazione del servizio.



6.2.3.1. A tale proposito giova rammentare che l'indebitamento è un'operazione economico-giuridica che può assumere diverse forme, a fronte di una comune «causa di finanziamento» (Corte costituzionale, sentenza n. 188/2014; SRC Campania n. 96/2020/PAR). L'art. 119, comma 6, della Costituzione vieta direttamente l'operazione economico-giuridica e, allo stesso tempo, determina l'incostituzionalità degli effetti contabili, di entrata e di spesa, che tale operazione rappresentano ed autorizzano. A loro volta, sia entrate che spese, generano un saldo specifico che fa parte dei fondamentali della rendicontazione e del quale deve essere verificata la legittimità di sede di parificazione (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 49/2018, § 3 in diritto, e n. 4/2020, § 4.4. in diritto). Il saldo dell'indebitamento indica il montante della spesa pluriennale di ammortamento. Gli effetti contabili dell'indebitamento sul risultato di amministrazione sono quindi due: (1) una entrata che espande la capacità di spesa, con un miglioramento del saldo (il risultato di amministrazione), (2) una spesa pluriennale di restituzione (ammortamento).

6.2.3.2. Riguardato dal lato delle entrate, l'indebitamento è forma di copertura eccezionale, cui le Regioni possono fare ricorso alle condizioni e per gli scopi costituzionali stabiliti dall'art. 119, comma 6, della Costituzione. Sul piano contabile, l'entrata è infatti «destinata» al finanziamento di investimenti (Riga «D» del risultato di amministrazione, all. n. 10, decreto legislativo n. 118/2011, *cf.* SS.RR. spec. comp. sent. n. 23/2019)

6.2.3.3. Riguardato dal lato delle spese, l'indebitamento è invece una posta passiva corrente e ricorrente (la rata), che si protrae nel tempo, con destinazione rivolta, esclusivamente, al «servizio» del debito: la transazione che la posta contabile registra è il corrispettivo per il debito a suo tempo contratto (il «servizio del debito», non il costo finanziario dell'erogazione di beni e servizi mediante i quali si svolgono le funzioni pubbliche nell'esercizio. Proprio in ragione dell'estraneità della spesa per ammortamento alle funzioni di «*front office*» (art. 119, comma 4, della Costituzione), con la riduzione dei margini di autonomia del bilancio negli anni successivi (art. 119, commi 1 e 2), la novella costituzionale del 2012 ha previsto la necessità di un «piano di ammortamento». Il piano di ammortamento è una garanzia contabile di fronte al carattere «non finale» della spesa ed al vincolo di bilancio pluriennale che ne discende sul bilancio delle autonomie, a garanzia di una effettiva prevedibilità dell'andamento della spesa e della programmazione della sostenibilità degli oneri nel tempo, per garantire coerenza tra gestione del bilancio, contabilità di mandato e salvaguardia delle generazioni future.

6.2.3.4. Chiarito il rapporto tra operazione economica e contabilizzazione e la diversa qualificazione contabile di entrate e spese che ne scaturiscono, si comprende come e perché la spesa collegata al servizio dell'indebitamento non può entrare nel rapporto tra risorse e funzioni, per il quale l'art. 119, comma 4, della Costituzione impone una adeguata proporzione. Infatti, tale disposizione costituzionale, nell'elencare le risorse utili a finanziarie le funzioni (individuate nelle «risorse di cui ai commi precedenti»), non contempla le entrate da indebitamento (previste invece dal comma 6); parallelamente, le risorse dei commi 2 e 3 non possono essere erose dal dall'ammortamento, che è una spesa estranea all'erogazione delle funzioni, poiché destinata esclusivamente al servizio del debito. Ne consegue che la spesa per ammortamento, in quanto spesa obbligatoria, deve sì rimanere a carico della finanza regionale, ma deve essere coperta attraverso entrate che non abbiano un vincolo di destinazione «funzionale», pertanto con la compressione di una spesa diversa da quella strettamente necessaria allo svolgimento delle funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 119, comma 4, della Costituzione.

6.2.3.5. La spesa per ammortamento, quindi, non può andare ad erodere le risorse destinate alla erogazione del servizio sanitario (art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011), nell'ambito delle quali deve essere garantita la costante distinzione tra spese sanitarie per i LEA e le altre spese (anch'esse sanitarie, *cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 169/2017, n. 62/2020 e n. 142/2021). Essa, infatti, è una spesa esclusivamente destinata a «servizio del debito». Per questa ragione, la legge attuativa della legge costituzionale n. 1/2012, nel disciplinare i saldi fondamentali degli enti territoriali, ha imposto che l'equilibrio sussista, in primo luogo, tra entrate e spese «finali», al netto di entrate e spese derivanti da indebitamento (articoli 9 e 10, legge n. 243/2012). L'equilibrio di bilancio, infatti, non è un precetto fine a sé stesso, ma è strumentale alle finalità istituzionali dell'organizzazione a cui si riferisce. Nel caso delle autonomie, la *mission* fondamentale stabilita dalla Costituzione, è la proporzione tra risorse e funzioni attribuite, a garanzia della quali è stabilito l'equilibrio (art. 119, comma 1) e le correlate responsabilità di coordinamento dello Stato (art. 120 della Costituzione).

6.2.3.6. Di conseguenza, riassumendo: (a) la spesa da ammortamento del debito è una uscita «non finale» (estranea all'equilibrio di funzionamento e legittima solo se collegata ad una operazione di «finanziamento» di investimenti). Essa non è sostenuta a servizio delle prestazioni funzionali (in questo caso sanitarie), ma, appunto, a «servizio del debito» pregresso; (b) nel presupposto che le risorse complessivamente individuate con le procedure sopra ricordate e confluenti nel perimetro contabile dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, possono finanziare ed essere esclusivamente destinate a spese «finali» sanitarie, allora, l'inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 119, comma 4, della Costituzione.

6.2.3.7. Giova altresì precisare che la spesa di ammortamento del debito non può essere in alcun modo ritenuta equivalente alla copertura del disavanzo sanitario pur compreso nel perimetro (art. 20, lett. c) decreto legislativo n. 18/2011), in quanto il disavanzo sanitario altro non è che la sintesi (in saldo) dell'esposizione del Servizio sanitario



regionale verso i fornitori, ovvero un debito contabilmente «corrispettivo» all'erogazione del servizio. Per tale ragione (e solo se riguardato in quest'ottica) della spesa per la copertura del disavanzo sanitario è compatibile con l'art. 119, comma 4, e con il principio di destinazione espresso dall'art. 8, comma 1, lett. b) della legge n. 42/2009, in coerenza con l'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

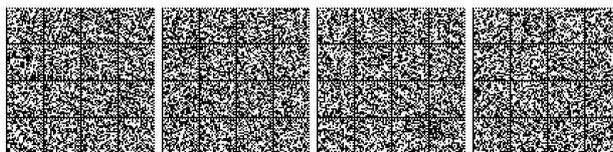
6.2.4. In secondo luogo, come già accennato, l'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, prevede espressamente che la copertura della spesa per l'ammortamento del debito nel perimetro, avvenga a valere sul Fondo sanitario («è “autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario”»), escludendo qualsiasi forma di separazione contabile. La Regione siciliana, dunque, con la norma portata all'attenzione del Giudice delle leggi, è venuta meno al principio di leale cooperazione, non assicurando una effettiva separazione delle risorse del fondo sanitario a supporto dei LEA (Corte costituzionale, sentenze n. 169/2017 e n. 157/2020) e le «altre» spese sanitarie, espressamente prevedendo l'ipotesi di una indifferenziata erosione delle risorse del Fondo sanitario.

6.2.5. In terzo luogo, ed infine, a prescindere dalla qualificazione della ridetta spesa come «estranea» o «altra spesa sanitaria», non possono rientrare nel perimetro debiti nei confronti dello Stato. Lo Stato, infatti, è allo stesso tempo co-finanziatore (art. 2, comma 4, decreto legislativo n. 56/2000) e garante del servizio (art. 120 della Costituzione), con funzioni di riequilibrio territoriale e di ripristino di condizioni dell'uguaglianza dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione) (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 169/2017). Così legiferando, si consente invece un immediato effetto di compensazione con la riduzione della compartecipazione dello Stato al fondo sanitario destinato alla erogazione dei LEA.

6.3. Violazione delle competenze esclusive statali ex art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione ed art. 81, comma 6, della Costituzione, in materia di saldi e di armonizzazione contabile. Come è noto, la legge costituzionale n. 1/2012 ha riservato alla legge statale la determinazione della struttura dei saldi (art. 81, comma 6, della Costituzione) su cui si misura l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito, a cui si accompagna la più generale competenza legislativa esclusiva a presidio dell'armonizzazione dei conti pubblici (art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione). L'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, come si è sopra evidenziato, è una norma regionale che altera la struttura delle spese che concorrono a determinare il saldo del perimetro sanitario, ossia uno degli equilibri di bilancio che devono essere rispettati a preventivo ed a consuntivo dai bilanci regionali, a garanzia dei diritti di cittadinanza (art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione). L'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, pertanto, introduce un allargamento del perimetro dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 che è illegittimo anche per la circostanza che la Regione siciliana ha esercitato una competenza normativa che non le spetta, per aggirare l'obbligo di separazione contabile che deriva dal complesso dei principi costituzionali ricostruiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare con le sentenze n. 169/2017, n. 62/2020 e n. 142/2021.

6.3.1. La violazione di tale competenza, come sopra si è evidenziato, «ridonda» (Corte costituzionale, sentenza n. 196/2018) sull'equilibrio di bilancio generale, misurato dal risultato di amministrazione, poiché consente di scaricare il costo della rata del debito contratto con lo Stato su entrate che — in ragione della loro peculiare destinazione funzionale — sono accertate sulla base di una disciplina eccezionale, eccezionalità che si giustifica solo per tale peculiarità, ossia l'esigenza di garantire l'erogazione dei LEA. Si aggiunga che le eventuali ulteriori coperture — stanziabili in caso di sopravvenuta insufficienza delle risorse, emergente con i consuntivi sanitari ai sensi dell'art. 4, comma 7, legge regionale n. 6/2013 — sono anch'esse sottratte a tale verifica, proprio per effetto della loro inclusione nel perimetro sanitario. Ne riviene che il meccanismo previsto dalla legge regionale dà copertura finanziaria all'ammortamento, senza verificare l'effettività delle risorse complessive (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 26/2013 e n. 197/2019) e in ogni caso, a danno di coperture che devono garantire la continuità di erogazione dei LEA. La legge regionale, dunque, altera la perimetrazione sanitaria e quindi la struttura del relativo saldo riservata alla competenza normativa dello Stato; ciò consente alla Regione di avvalersi di coperture ineffettive e/o che hanno altra destinazione, con il rischio di esporre la Regione ad ulteriori disavanzi prospettici. Infatti, come è noto, copertura ed equilibrio, sono «due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012, nonché sentenze n. 184/2016, n. 274/2017, n. 227/2019, n. 244/2020). Inoltre, la disciplina regionale, alterando il saldo, non consente l'effettiva misurazione della capacità della Regione di impiegare le risorse disponibili in modo conforme agli obiettivi costituzionali, minando la trasparenza e l'omogeneità dei saldi che la riserva di legge statale mira a garantire, nell'ottica della c.d. contabilità di mandato (Corte costituzionale, sentenze n. 184/2016, n. 228/2017, n. 49/2018 e n. 80/2021).

6.4. Violazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione. L'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 consente di dare copertura ad una spesa di ammortamento, per un indebitamento contratto con il MEF nel 2008. La spesa ha titolo in una operazione che, a suo tempo, ha fornito risorse per la copertura del disavanzo di area sanitaria. A tal proposito, giova ricordare che la spesa a copertura di un saldo negativo non è mai spesa di d'investimento, ma una spesa indifferenziata e indifferenziabile nelle componenti che hanno portato alla sua formazione.



6.4.1. Come si è sopra precisato, l'art. 119, comma 6, vieta le operazioni giuridico-finanziarie che hanno caratteristica di indebitamento, cioè le operazioni tramite cui si ottiene per un certo tempo la disponibilità di capitale finanziario di terzi, soggetto a restituzione (archetipo comune delle operazioni di cui Regolamento UE del 21 maggio 2013, n. 54, all. A, c.d. SEC 2010, *cf.*: §§ 20.71, 20.72 e 20.117, nonché per l'ordinamento, interno, art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, *cf.*: SRC Campania n. 96/2020/PAR).

6.4.2. L'operazione giuridica, come sopra si è evidenziato, è stata facoltizzata dalla legge statale (art. 2, commi 46-48 della legge n. 244/2007, *cf.*: punti 3.4.1. e ss. di questa ordinanza), che si è peraltro visto essere irrilevante in questo giudizio di parificazione (in ragione della struttura della giurisdizione contabile e dei parametri di giudizio che essa è tenuta ad applicare nel giudizio di parificazione, *cf.*: art. 39 del T.U. n. 1214/1934, oltre in base a quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale). La norma statale ha però consentito di accedere alla liquidità necessaria non solo per pagare, ma anche per dare copertura al disavanzo sanitario pregresso, attraverso indebitamento. La legge statale ha quindi consentito, sul piano amministrativo e civilistico, di compiere un'operazione altrimenti vietata. Ferma restando la validità dell'operazione negoziale, estranea alla cognizione di questo giudice, occorre peraltro discernere e verificare se e come gli effetti contabili di tale operazione risultino inficiati da dubbia costituzionalità, per effetto del vizio della legge statale, allo stato non sindacabile. In buona sostanza, si tratta di verificare se gli effetti contabili dell'operazione negoziale, a suo tempo compiuta, non siano comunque, a loro volta, inficiati da un vizio di costituzionalità «derivato», per violazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione. Gli effetti contabili di tale operazione sono infatti appannaggio esclusivo del bilancio della Regione siciliana.

6.4.3. Esaurito l'effetto contabile dell'entrata della copertura a suo tempo individuata, il bilancio della Regione siciliana continua a subire gli effetti di una forma di trasferimento statale a sostegno dei livelli essenziali delle prestazioni che non potrebbe essere soggetto a «restituzione», in quanto si tratta di una forma copertura non consentita dalla Costituzione, sia perché limita e comprime l'autonomia di bilancio dell'ente territoriale al di fuori delle ipotesi del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, sia perché si scarica in negativo sui livelli essenziali delle prestazioni nei termini sopra esposti. Infatti, a ben vedere, sono proprio le leggi regionali che autorizzano la spesa di ammortamento a costituire il mezzo legislativo attraverso il quale la fattispecie negoziale costituzionalmente illegittima consuma la violazione agli interessi presidiati dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

6.4.4. A tal proposito occorre ricordare che la c.d. *golden rule* non è solo una norma proibitiva, ma è in primo luogo una norma sulle competenze, a presidio dell'autonomia finanziaria delle regioni, competenze che emergono mettendo in connessione il comma 6 con i commi che lo precedono (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2020) e con l'art. 81, comma 2, della Costituzione, in materia di indebitamento statale.

6.4.5. Il combinato disposto dell'art. 119, comma 6, con l'art. 81, comma 2, della Costituzione, infatti, fa dell'indebitamento uno strumento di copertura eccezionale, attivabile alle condizioni previste dalla Costituzione; diversamente la copertura delle spese deve essere assicurata da entrate proprie (ovvero con finanza derivata senza obbligo di restituzione), ossia senza ricorso al mercato o al debito con altre pubbliche amministrazioni (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015).

6.4.6. Allo stesso tempo, il medesimo combinato disposto è una norma sul sistema delle fonti, in quanto indica il contenuto possibile delle leggi di bilancio statale e regionali (essendo l'indebitamento ed il suo saldo uno degli oggetti tipici della legislazione di bilancio). In base a questa disciplina, la Costituzione ha dunque previsto una precisa distribuzione di competenze normative: (a) la legge statale può disporre ed autorizzare indebitamento, attribuendo agli apparati centrali la capacità giuridica di contrarre indebitamento per spesa corrente (purché con una procedura, rinforzata, ed in funzione anticicla; *cf.*: art. 81, comma 2, della Costituzione); (b) la legge regionale può disporre indebitamento solo per spese di investimento (art. 119, comma 6, della Costituzione).

6.4.7. La Costituzione, in buona sostanza, contempera le esigenze dell'indebitamento per spesa sociale corrente (art. 81, comma 2, della Costituzione) con quella di una razionalità del sistema della finanza pubblica, individuando nello Stato un centro di coordinamento della politica economica, a garanzia di una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei diritti. Spetta quindi allo Stato il compito di vigilare e «custodire» l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (sentenza n. 107/2016), anche sul terreno dell'uguaglianza e del responsabile esercizio dell'autonomia, conferendogli un ruolo di «garanzia» sull'intero sistema di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (articoli 3 e 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione). Tale funzione di coordinamento implica il dovere di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla legge (art. 120 e 126 della Costituzione), in caso di fallimento dell'autonomia, senza invece autorizzare una sua compressione surrettizia in assenza di tale sostituzione.



6.4.8. Questo significa che non sono ammesse leggi che invece consentono di vincolare l'autonomia regionale a mezzo di indebitamento, al di fuori dei presupposti dell'art. 119, comma 6, della Costituzione conseguentemente, la legge regionale non può autorizzare la restituzione di somme per operazioni di finanziamento da parte dello Stato che riducono l'autonomia di bilancio dell'ente Regione per tempi che superano la responsabilità di mandato delle amministrazioni che avevano la responsabilità di ripianare il disavanzo sanitario coperto con indebitamento.

6.4.9. Pertanto, l'art. 6 della legge regionale n. 3/2016 è altresì illegittimo per il semplice fatto di stabilire la restituzione di un prestito contratto con lo Stato al di fuori del perimetro delle competenze normative e delle responsabilità stabilite dalle richiamate norme costituzionali. La giustiziabilità della legge regionale anche per questo vizio è resa necessaria per esigenze logiche e di sistema tipiche del principio di costituzionalità in una Costituzione rigida che prevede l'autonomia degli enti territoriali (art. 114 della Costituzione): se non si potesse giustiziare direttamente la legge regionale di spesa che dispone la restituzione del debito allo Stato, la legge statale potrebbe costantemente autorizzare forme di indebitamento non ammesse dalla Costituzione, senza incorrere nel rischio di un'una censura di incostituzionalità, nemmeno indiretta. Essa, infatti, ricadrebbe in una «zona d'ombra» difficilmente sindacabile nel corso di giudizio: (a) in ragione della congiunzione di interessi tra le parti che hanno stipulato l'operazione giuridica di indebitamento; (b) per l'irrelevanza della legge statale nel giudizio di parificazione, laddove essa si limita ad «autorizzare» tale forma di indebitamento.

6.4.10. In un contesto siffatto, la legge statale potrebbe avere effetti sostanzialmente abrogativi dell'art. 119, comma 6, della Costituzione, senza rimedi di giustizia costituzionale in grado di presidiare in modo effettivo una norma (l'art. 119, comma 6 della Costituzione) che è posta a presidio dell'autonomia e delle connesse responsabilità democratiche, come già evidenziato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 4/2020 (con l'espressione sintetica, «a ciascuno il suo»). Come evidenziato nella sentenza da ultimo citata, l'art. 119, comma 6, «chiude» la disposizione costituzionale sull'autonomia, dopo avere elencato le reciproche responsabilità finanziarie di Stato, regioni ed enti locali, per garantire che le articolazioni della Repubblica (art. 114 della Costituzione) operino ciascuno nel proprio ambito di competenza e di autonomia, anche sul piano della politica economica.

6.4.11. Per tale ragione, il sindacato della legge regionale per il vizio derivato dalla legge statale (nella specie dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016) consente di eliminare dal sistema l'effetto giuridico contabile che permette allo Stato di aggirare l'art. 119, comma 6, della Costituzione, a tutela della l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, anche sul terreno della coesione territoriale.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione:

1) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3, per violazione degli articoli 119, comma 1, 4 e 6 della Costituzione, nonché del combinato disposto articoli 81, comma 6, della Costituzione e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione e, per altro verso, del combinato disposto degli articoli 117, comma 2, lett. m) e 32 della Costituzione;

2) ordina la sospensione del giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) dispone, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente della Regione siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

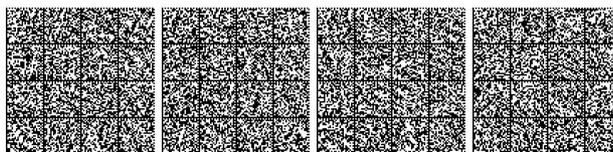
Così disposto in Roma, nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

Il Presidente: PISCHEDDA

Gli estensori: SUCAMELI - LUBERTI

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 7 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 128, comma 3, del c.g.c., è stata depositata in Segreteria in data 17 gennaio 2022.

Il dirigente: IORIO



N. 11

Ordinanza del 27 gennaio 2022 del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di R. R.

Armi e materie esplodenti - Confisca - Obbligatorietà per tutti i reati concernenti le armi - Denunciata imposizione al giudice di disporre la confisca delle armi anche nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per oblazione.

Armi e materie esplodenti - Confisca - Obbligatorietà per tutti i reati concernenti le armi - Denunciata obbligatorietà della confisca anche in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 38 del regio decreto n. 773 del 1931.

– Legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), art. 6.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

VI SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Mario Morra, all'udienza del 27 gennaio 2022, nel procedimento indicato in epigrafe, pendente nei confronti di R. R. , nato a ..., difeso di fiducia dall'avv. Giovanni Beretta, ha pronunciato alla presenza delle parti la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (art. 23, legge n. 87/1953).

Norma censurata:

art. 6 della legge 22 maggio 1975, n. 152

nella parte in cui impone al Giudice di disporre la confisca delle armi e degli altri oggetti indicati dalla norma anche nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per oblazione, per contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 27, secondo comma , 42, secondo comma , nonché 11, 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6 CEDU, 1 Primo protocollo addizionale CEDU, 17 e 48 CDFUE;

nella parte in cui prevede come obbligatoria la confisca delle armi e degli altri oggetti indicata dalla norma in relazione a qualsiasi reato «concernente le armi» e dunque anche per la contravvenzione di cui all'art. 38 regio decreto n. 773/1931, per contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 3, 27, 42, Cost., nonché 11, 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 1 Primo protocollo addizionale CEDU, 17 e 49 terzo comma CDFUE.

1. Premesso in fatto

Nell'ambito del presente l'imputato è stato chiamato a rispondere della seguente contestazione:

reato di cui all'art. 38, regio decreto n. 773/1931 perché, quale detentore di alcune armi, già regolarmente custodite presso la propria abitazione sita in ... , come da denuncia armi, aggiornata, del ... , presentata presso la Stazione Carabinieri di competenza, ometteva di comunicare il trasferimento di dette armi, effettuato il ... , presso la propria nuova residenza, in

In particolare, le armi erano le seguenti:

un fucile semiautomatico COSMI avente matr. ... cal. 12;

una carabina Blaser, matr. ... cal. 7 mm;

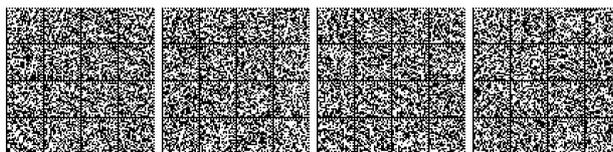
due fucili sovrapposti, Beretta, avente matr. ... e Franchi con matr. ... entrambi cal. 12;

un fucile abbinato a canna Beretta matr. ... e ... , calibro 12;

due fucili doppietta EN Browning, matr. ... e ... , entrambi calibro 12;

una carabina Gonella con matr. ... calibro 22 L.R..

Alla prima udienza del 2 dicembre 2021, la difesa, munita di procura speciale, ha avanzato richiesta di definizione del processo mediante oblazione, ai sensi dell'art. 162-bis codice penale, ed il Giudice, rilevando l'insussistenza di elementi ostativi di carattere oggettivo o soggettivo, ha determinato la somma da corrispondere in euro 103 (metà della sanzione massima prevista dal combinato disposto degli articoli 38 e 17 regio decreto n. 773/1931), oltre spese di rito, rinviando all'odierna udienza.



Nelle more, la difesa ha documentato l'avvenuto versamento della somma indicata e delle spese del procedimento, chiedendo la declaratoria di estinzione del reato e la restituzione degli otto fucili da caccia e da tiro sportivo in sequestro, evidenziando l'assenza di precedenti dell'imputato, la sua titolarità di porto di fucile, il fatto che sia stato lo stesso R. a segnalare all'Autorità di p.s. quanto poi contestatogli.

All'odierna udienza, la difesa ha ribadito le proprie richieste, mentre il p.m., pur associandosi alla richiesta di dichiarazione di estinzione del reato, ha chiesto disporsi la confisca delle armi in sequestro.

2. La norma della cui legittimità si dubita; la ritenuta ammissibilità delle questioni proposte per la non percorribilità di una interpretazione differente.

L'art. 6 della legge n. 152/1975 recita testualmente «Il disposto del primo capoverso dell'art. 240 del codice penale si applica a tutti i reati concernenti le armi, ogni altro oggetto atto ad offendere, nonché le munizioni e gli esplosivi».

Il richiamato capoverso dell'art. 240 codice penale a sua volta stabilisce: «È sempre ordinata la confisca:

1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato; 1-bis) dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati di cui agli articoli 615-ter, 615-quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 635-quinquies, 640-ter e 640-quinquies nonché dei beni che ne costituiscono il profitto o il prodotto ovvero di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il colpevole ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto, se non è possibile eseguire la confisca del profitto o del prodotto diretti; 2) delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione e l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna».

Dal combinato disposto delle due norme discende la previsione di una ipotesi di confisca obbligatoria delle armi (degli oggetti atti ad offendere, munizioni ed esplosivi), legata alla contestazione di qualsiasi reato concernente le armi, che, secondo l'interpretazione assolutamente costante della Corte di legittimità, deve necessariamente essere adottata anche nel caso di declaratoria di estinzione del reato per qualsiasi causa e dunque anche nel caso di oblazione, restando la stessa esclusa solo nelle ipotesi di assoluzione nel merito dell'imputato o di appartenenza dell'arma a persona estranea al reato medesimo.

Questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 152/1975 per contrasto rispetto ad una pluralità di disposizioni della Carta, come si specificherà in seguito, sotto due distinti profili:

a) in ordine alla possibilità da parte del Giudice di disporre la confisca delle armi anche in assenza di una pronuncia di condanna (o ad essa equiparabile) ed in particolare con una pronuncia con la quale ci si limiti a dichiarare l'estinzione del reato per oblazione;

b) in ordine alla natura obbligatoria della confisca e all'assenza di rimedi in capo all'imputato per evitarla, anche nel caso di ipotesi contravvenzionali ed in particolare in relazione alla contestazione di cui all'art. 38, regio decreto n. 773/1931.

In punto di ammissibilità delle questioni proposte sotto il profilo della non percorribilità da parte di questo Giudice di una interpretazione differente, osserva il Tribunale che la natura obbligatoria della confisca in esame è inequivocabilmente indicata dal legislatore (art. 240, comma secondo del codice penale, richiamato dalla norma censurata: «è sempre ordinata la confisca»). Quanto all'obbligo di disporla anche in assenza di una pronuncia di condanna (e più specificamente anche nel caso di sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per oblazione), si tratta di una conclusione che, sebbene non strettamente imposta dal dato testuale – atteso che la richiamata disposizione di cui all'art. 240, secondo comma del codice penale prevede invero una pluralità di ipotesi di confisca, una sola delle quali da disporre «anche se non è stata pronunciata condanna», ovvero l'ipotesi di cui al comma secondo n. 2) – costituisce «diritto vivente», costantemente ribadito, da decenni, dalla Corte di legittimità, la quale ha sin qui sempre censurato anche quelle rare aperture registratesi in alcuni giudizi di merito. Tra le tante si veda:

Cass., Sez. 1, sentenza n. 54086 del 15 novembre 2017 Ud., dep. 30 novembre 2017, Rv. 272085;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 33982 del 6 aprile 2016 Cc., dep. 2 agosto 2016, Rv. 267458;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 49969 del 9 ottobre 2015 Ud., dep. 18 dicembre 2015, Rv. 265409;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 1806 del 4 dicembre 2012 Cc., dep. 15 gennaio 2013, Rv. 254213;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 11480 del 20 gennaio 2010 Ud., dep. 25 marzo 2010, Rv. 246532;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 38951 del 1° ottobre 2008 Cc., dep. 16 ottobre 2008, Rv. 241310;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 1264 del 10 novembre 2006 Ud., dep. 18 gennaio 2007, Rv. 235854;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 5228 del 28 settembre 1999 Cc., dep. 28 ottobre 1999, Rv. 214433;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 5967 del 23 ottobre 1997 Cc., dep. 24 febbraio 1998, Rv. 209788;

Cass., Sez. 1, sentenza n. 413 del 29 ottobre 1997 Ud., dep. 14 gennaio 1998, Rv. 209434.



Non constano decisioni di segno contrario sul punto.

3. Sulla rilevanza delle questioni.

Lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 6 della legge n. 152/1975 si pone come condizione essenziale ai fini della compiuta definizione del procedimento pendente dinanzi a questo Giudice, posto che, in caso di accertata legittimità costituzionale della norma, il Tribunale dovrà indefettibilmente disporre la confisca delle armi in sequestro, mentre, nel caso di dichiarazione di illegittimità della disposizione, a seconda dell'accoglimento della prima o della seconda delle questioni che si andranno a proporre, l'esito sarebbe la restituzione dei beni all'avente diritto o una valutazione in concreto in ordine alla sussistenza delle condizioni per procedere ad una confisca facoltativa tenendo conto dei rilievi difensivi sopra riportati.

Si tratta dunque di esiti totalmente divergenti in relazione all'aspetto più qualificante della pronuncia, attesa la rilevanza economica dei beni in sequestro (otto tra fucili da caccia e carabine di precisione da tiro sportivo, dal valore di svariate migliaia di euro), tanto più in rapporto alla modesta entità del trattamento sanzionatorio astratto previsto per la contravvenzione in contestazione (articoli 38 e 17, regio decreto n. 773/1931).

4. Sulla ritenuta non manifesta infondatezza delle questioni.

4.1 Sull'obbligo di disporre la confisca anche nel caso di pronuncia di dichiarazione di estinzione del reato.

L'art. 6 della legge n. 152/1975, come pacificamente interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, impone dunque, nel caso di contestazione di un qualsiasi delitto o contravvenzione «concernente le armi», la confisca obbligatoria delle stesse, pur nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per intervenuta oblazione.

Il Tribunale ritiene che la norma sia in contrasto:

con l'art. 27, secondo comma Cost. e 11, 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'art. 6 par. 2 della CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848) e 48 della CDFUE (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), che sanciscono una presunzione di innocenza dell'imputato fino all'accertamento della sua colpevolezza;

con gli articoli 42, secondo comma della Costituzione e 11, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 maggio 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848 e 17 della CDFUE, che tutelano e garantiscono la proprietà privata.

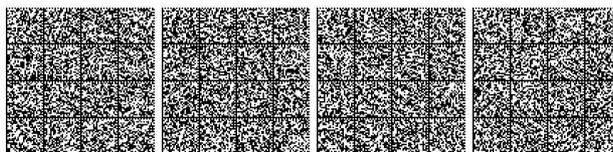
Preliminarmente deve osservarsi che la natura «penale» o comunque «sanzionatoria» della confisca in oggetto, sulla base della pluriennale elaborazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della stessa Corte costituzionale, appare difficilmente contestabile: la confisca è strettamente legata alla commissione (almeno presunta) di un fatto costituente reato; viene disposta da un Giudice penale all'esito di un procedimento penale; non assolve ad alcuna funzione risarcitoria o ripristinatoria della situazione antecedente al reato ma, al contrario, determina sovente, a causa dell'estrema ampiezza del suo campo applicativo, l'ablazione di beni acquisiti in modo legittimo dall'imputato, da questi legittimamente detenuti (almeno per un determinato tempo) e, in ipotesi, ulteriormente detenibili regolarmente, con una mera comunicazione all'Autorità di P.S.

Diversamente dalle ipotesi riconducibili alla previsione di cui all'art. 240, comma secondo, n. 2) codice penale (le cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce reato), la detenzione di un'arma (a meno che non si tratti di arma clandestina o da guerra), e a determinate condizioni perfino la fabbricazione, l'alienazione, il porto, ecc., non sono affatto vietate in sé, ma richiedono solo una denuncia di detenzione all'Autorità di pubblica sicurezza (o un'autorizzazione).

Le stesse armi oggetto del reato contestato, del resto, per giurisprudenza pacifica, potrebbero essere restituite, oltre che all'imputato nel caso di assoluzione, anche al terzo proprietario estraneo al reato, il che conferma che la confisca non è disposta in relazione all'intrinseca criminalità della res (come potrebbe essere ad esempio in caso di stupefacenti o appunto armi clandestine), ma per la relazione che si pone tra essa e l'autore del reato; in un'ottica che privilegia l'aspetto sanzionatorio rispetto a quello di prevenzione speciale, posto che lo stesso imputato potrebbe comunque continuare a detenere legittimamente armi diverse da quelle oggetto del reato contestatogli.

Che alla confisca in parola possa essere riconosciuta anche una funzione «preventiva» (in modo singolare legata, come appena osservato, non al possesso da parte dell'imputato di qualsiasi arma, ma solo di quelle oggetto del reato accertato) non appare comunque decisivo, posto che tutte le sanzioni penali assolvono anche ad una funzione di tale tipo.

Sulla reale natura della confisca in esame, in ogni caso, non appare necessario soffermarsi oltremodo, posto che il rispetto di uno statuto minimo di garanzie di carattere sostanziale e processuale si estende a qualsiasi misura pregiudizievole per diritti costituzionalmente tutelati, anche se di carattere amministrativo (si vedano le considerazioni recentemente espresse con la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2018).



Orbene, nel caso in esame, l'effetto ablativo di beni di proprietà del singolo in conseguenza di una pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato per oblazione avviene in assenza di un accertamento in ordine alla sussistenza del reato e alla responsabilità dell'imputato, se non nei ristretti limiti «dell'evidenza» della prova di una causa di assoluzione nel merito ai sensi dell'art. 129, comma secondo del codice di procedura penale

Con il procedimento di oblazione, come noto, viene prevista la definizione del giudizio prima di qualsiasi inizio di attività di formazione della prova. La richiesta di definire il processo mediante oblazione precede la stessa dichiarazione di apertura del dibattimento ed il suo accoglimento da parte del Giudice, anche nei casi di oblazione facoltativa, è limitata alla verifica dell'insussistenza della recidiva, della dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato, di conseguenze dannose o pericolose eliminabili o della gravità del fatto che, tenuto conto della fase in cui interviene la valutazione, è ovviamente limitata, senza alcun apporto fornito dalla difesa.

Né può ritenersi che la domanda di oblazione contenga una implicita ammissione di responsabilità dell'imputato o che la pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato sia equiparabile, sotto determinati effetti, ad una condanna penale, al pari della sentenza di applicazione pena o di altre pronunce.

L'istituto, infatti, è disciplinato in modo da rendere estremamente conveniente il ricorso ad esso, evitando i notevoli costi economici ed emotivi di un procedimento penale, la difficoltà di poter efficacemente contrastare la prova di responsabilità della pubblica accusa o di fornire la dimostrazione della sussistenza di una causa di giustificazione, l'obiettivo alea del suo esito. Il tutto mediante il semplice versamento di una somma di denaro (il più delle volte modesto), senza che a ciò segua alcun effetto penale, civile o disciplinare, né annotazione sul certificato del casellario giudiziale, in ciò differenziandosi profondamente dalla sentenza che definisce il procedimento di applicazione pena, legislativamente equiparata ad una sentenza di condanna (art. 445, comma I-bis codice di procedura penale) e produttiva di effetti penali (oltre che disciplinari e limitati effetti civili, si veda l'art. 537-bis codice di procedura penale), come pure da altre pronunce anch'esse produttive di effetti e delle quali è infatti prevista l'annotazione nel casellario (messa alla prova o particolare tenuità del fatto).

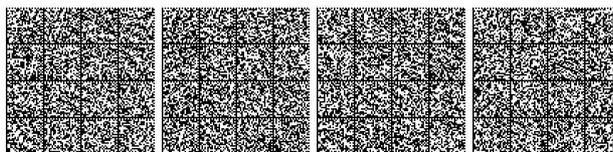
Particolarmente illuminante appare allora il riferimento all'elaborazione giurisprudenziale sovranazionale ed interna in relazione ad altra ipotesi di confisca obbligatoria, quella prevista dall'art. 42, comma 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, disposta con sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con una serie di fondamentali pronunce sul punto (Cedu 30 agosto 2007 e 20 gennaio 2009, ric. Sud Fondi S.r.l. contro Italia; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 29 ottobre 2013, ric. Varvara e da ultimo Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 28 giugno 2018, ric. Giem s.r.l. c. Italia), ha statuito che gli articoli 7 e 6 par. 2 della Convenzione Edu, nonché 1 Primo protocollo addizionale ad essa, impongono che una pronuncia ablatoria venga adottata con una sentenza di «condanna» o comunque a seguito di un accertamento garantito, non essendo sufficiente una sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato (nella specie per prescrizione), a meno che la stessa non sia stata preceduta, secondo l'ultimo approdo interpretativo condiviso anche dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite (Cass., S.U. 30 gennaio 2020, n. 13539, imp. ...), da un accertamento equivalente ad una pronuncia di condanna per la sua latitudine e modalità di formazione, essendo esteso alla sussistenza del fatto e alla responsabilità del reo e formatosi all'esito di un giudizio caratterizzato dalla partecipazione in contraddittorio delle parti.

Considerazioni non dissimili sono state espresse dalle medesime Sezioni unite della Corte di cassazione in relazione alla confisca prevista dall'art. 722 codice penale in materia di gioco d'azzardo (Cass., Sezioni unite, 25 marzo 1993, n. 5, ...) e della confisca del prezzo del reato di cui all'art. 240, comma secondo, n. 1 codice penale (Cass., Sezioni unite, 10 luglio 2008, n. 38834, imp. ... ; Cassazione, Sezioni unite, 26 giugno 2015, n. ... imp. ...).

Non vi sono ragioni, ad avviso del Tribunale, per non estendere i medesimi principi anche alla dichiarazione di estinzione del reato per oblazione e alla confisca in parola, tanto più che in relazione ad essa i profili «ripristinatori» (comunque ravvisabili nella confisca cd. urbanistica o in quella prevista per il prezzo o per il profitto del reato) sono del tutto assenti, mentre ancor più marcato è l'effetto sanzionatorio o al più special preventivo.

Sul piano degli effetti derivanti da un'eventuale dichiarazione di illegittimità dell'art. 6 della legge n. 152/1975 nella parte in cui impone di procedere alla confisca delle armi anche nel caso di declaratoria di estinzione del reato per oblazione, deve solo osservarsi, per completezza, che l'impossibilità per il Giudice di procedere alla misura ablatoria riguarderebbe solo ipotesi caratterizzate da un'offensività estremamente contenuta (reati contravvenzionali puniti con pena alternativa); che, trattandosi di ipotesi di oblazione facoltativa, l'accesso a tale forma di definizione del processo potrebbe comunque essere rigettata dal Giudice laddove ravvisasse, in relazione alla personalità del reo o sulla base del contenuto della contestazione, profili di maggiore gravità della condotta e che in ogni caso le armi potrebbero ugualmente essere confiscate a seguito di provvedimento di divieto prefettizio di detenzione ai sensi dell'art. 39, regio decreto n. 773/1931; istituto quest'ultimo assistito quanto meno da una possibilità da parte del privato di arginare gli effetti pregiudizievoli della confisca, come si evidenzierà in seguito.



4.2. Sul carattere obbligatorio della confisca prevista dall'art. 6, legge n. 152/1975.

La seconda questione di legittimità costituzionale che si intende porre, sempre in relazione alla medesima disposizione normativa, e che presuppone, sul piano della rilevanza, il riconoscimento del potere del Giudice di disporre la confisca delle armi anche pronunciando una sentenza di oblazione, attiene al carattere obbligatorio della stessa in relazione alla contravvenzione oggetto del giudizio.

L'obbligatorietà della confisca e l'assenza di qualsiasi rimedio riconosciuto all'imputato per poter evitare il pregiudizio del proprio patrimonio, anche nel caso di contravvenzioni connotate da minima offensività come quella prevista dall'art. 38 regio decreto n. 778/1931, contrastano, ad avviso del Tribunale con gli articoli 3, 27, 42 della Costituzione, nonché 11, 117, primo comma della Costituzione, in relazione agli artt. 1 Primo protocollo addizionale CEDU, 17 e 49 CDFUE, che, nel riconoscere e tutelare la proprietà privata, impongono al legislatore di prevedere che le sanzioni, di carattere penale o anche solo amministrativo, che incidono su beni tutelati dall'ordinamento costituzionale o convenzionale siano ragionevoli, individualizzanti e proporzionate in rapporto alla gravità del fatto e alla personalità del reo e che le stesse siano altresì congrue e coerenti rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore.

Si è già osservato nel paragrafo precedente che la confisca in esame presenta connotati tipicamente penalistici, almeno secondo l'elaborazione sostanzialistica elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (la misura viene comminata in seguito all'accertamento di un reato, all'esito di un procedimento penale, non assolve ad una funzione ripristinatoria ma incide su beni di proprietà dell'imputato, anche se ipoteticamente acquisiti in modo legittimo e il cui possesso è tendenzialmente consentito ai privati). In ogni caso, se anche volesse escludersi la natura penale della misura per riconoscere ad essa una natura amministrativa, se addirittura volesse dubitarsi della sua valenza «punitiva», ugualmente non verrebbe meno la necessità di verificare il rispetto di quei canoni di «personalizzazione», ragionevolezza e proporzione ricavabili dalle richiamate disposizioni costituzionali e convenzionali ed estensibili perfino alle misure «non punitive», come espressamente affermato in più occasioni da parte della Corte costituzionale (si vedano in particolare Corte costituzionale n. 112 del 2019; Corte costituzionale n. 22 del 2018), la quale, proprio in aderenza a quei principi, ha più volte riconosciuto la illegittimità costituzionale di automatismi *lato sensu* sanzionatori che non consentano al giudice (o all'autorità amministrativa) di valutare concretamente le diverse circostanze del caso prima di applicare una misura afflittiva, tanto più laddove una determinata previsione sia suscettibile di applicarsi ad una vasta ed eterogenea serie di condotte.

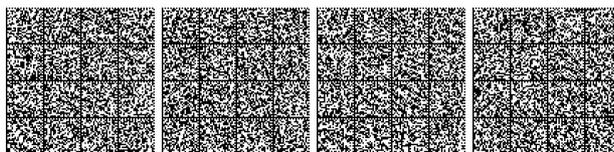
Oltre ai plurimi interventi della Corte suprema sulla materia del bilanciamento di circostanze eterogenee o sull'applicazione obbligatoria degli effetti della recidiva, meritano di essere esemplificativamente ricordate le seguenti pronunce:

con la sentenza n. 22 del 2018 la suprema Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida – dispone che il prefetto «provvede», invece che «può provvedere», alla revoca della patente;

con la sentenza n. 222 del 2018 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), nella parte in cui dispone: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa per la durata di dieci anni l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa», anziché: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa fino a dieci anni»;

con la sentenza n. 88 del 2019 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati di cui agli articoli 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli articoli 589-*bis* e 590-*bis* codice penale;

sotto una prospettiva diversa, ma pur sempre in aderenza al principio di proporzione della sanzione, con la sentenza n. 112/2019 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005, n. 62, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto.



Orbene, in relazione alla disposizione di cui all'art. 6 della legge n. 152/1975, deve rilevarsi che la previsione di una confisca obbligatoria in relazione a tutti i reati concernenti le armi è suscettibile di applicarsi ad ipotesi profondamente diverse tra loro e caratterizzate da un disvalore oggettivamente non comparabile: dai delitti di fabbricazione, introduzione nello Stato, vendita di armi da guerra, porto in luogo pubblico o detenzione di armi illegalmente detenute o addirittura clandestine alle ben più modeste ipotesi contravvenzionali, tra cui in particolare quella contestata all'odierno imputato, di aver omesso (o semplicemente ritardato, secondo quanto dedotto nell'istanza di restituzione) di comunicare all'Autorità di p.s. il trasferimento, dal vecchio al nuovo domicilio, delle armi dallo stesso legalmente denunciate in precedenza e delle quali, dunque, la pubblica autorità già conosceva tipologia, caratteristiche, numero e soggetto responsabile della detenzione.

Naturalmente ben può il legislatore, nella sua discrezionalità, prevedere che anche una condotta di tale tipo costituisca reato (per l'interesse a conoscere con immediatezza anche l'esatta ubicazione delle armi, senza interpellare il possessore), ciò che invece suscita perplessità è che, rispetto al modesto grado di disvalore che lo stesso legislatore riconduce a tale ipotesi (prevedendo la sanzione alternativa dell'arresto fino a 3 mesi o della multa fino a 206 euro), sia sempre giustificata l'ablazione di beni la cui detenzione potrebbe essere regolarizzata con una mera comunicazione da parte del privato.

Se rispetto alla generalità dei delitti la confisca delle armi o delle munizioni ha una sua giustificazione e ragionevolezza ed appare perfettamente coerente rispetto agli scopi di tutela della sicurezza pubblica (particolarmente avvertiti nel periodo di introduzione della norma), anche tenuto conto dell'omogeneità delle condotte sanzionate e del coefficiente psicologico richiesto per la loro integrazione, la sua previsione come obbligatoria anche rispetto all'ipotesi disciplinata dall'art. 38, regio decreto n. 773/1931 determina un'estensione poco ragionevole del suo campo di applicazione, parificando situazioni obiettivamente differenti, senza che tale diversità possa essere colta e valorizzata sul piano della condotta accertata, della personalità del reo, della concreta previsione sul suo futuro comportamento.

La compressione del diritto di proprietà non solo non viene legata ad alcuna valutazione concreta sulla tipologia ed offensività del reato, sulla insidiosità intrinseca del mezzo, sulla concreta pericolosità o anche solo reale inaffidabilità del soggetto, ma la sua stessa entità viene in sostanza fatta dipendere da una circostanza del tutto fortuita, ovvero il maggiore o minore valore intrinseco della *res*.

Nel caso sottoposto alla valutazione di questo Giudice, ad esempio, a fronte di una contravvenzione estinguibile con il versamento di poco più di 100 euro, la confisca determinerebbe un pregiudizio di svariate migliaia di euro (il valore del bene, tra l'altro, non è neanche necessariamente legato al numero o alle caratteristiche tecniche dell'arma, perché un rilevante valore economico, storico, artistico e non ultimo affettivo potrebbe venire in rilievo anche in relazione ad armi dalla pericolosità intrinseca molto contenuta, con ad esempio nel caso di armi bianche antiche), nei confronti di un soggetto che, non solo potrebbe legittimamente acquistarne altre, ma continua ad essere titolare di porto d'armi e che dunque deve ritenersi offra sufficienti garanzie di affidabilità sul piano della sicurezza pubblica.

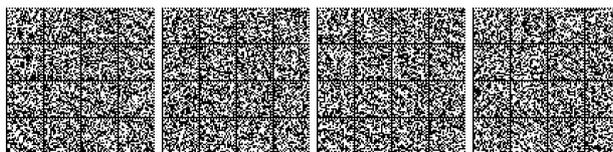
Non solo, all'imputato è anche del tutto inibita la possibilità, oltre che di dimostrare che una eventuale presunzione di «inaffidabilità» non è giustificata nel caso concreto, anche di arginare il pregiudizio, quanto meno economico, derivante dalla confisca, cedendo i beni ad un terzo, diversamente da quanto invece previsto sul piano amministrativo (art. 39, regio decreto n. 773/1931).

In conclusione, il riferimento alla funzione preventiva della confisca obbligatoria in oggetto, nel caso di contravvenzioni di modesta offensività come quella in esame, non può mascherare svariati profili di irragionevolezza della disciplina normativa:

a) la confisca delle armi, rispetto alle quali è stato accertato un illecito, non impedisce affatto all'imputato di continuare a detenere in modo pienamente legittimo altre armi, le quali, anche in caso di sequestro, andrebbero necessariamente restituite (come pacificamente ritenuto dalla Corte di legittimità), il che induce appunto a ritenere che rispetto alle finalità preventive siano prevalenti quelle sanzionatorie, le quali tuttavia dovrebbero poter essere parimate rispetto alle circostanze del caso;

b) tale presunzione «assoluta» di inaffidabilità (limitata solo alle specifiche armi sottoposte a confisca e non ad altre) conseguirebbe ad una violazione puramente formale e di modesta offensività, come quella di cui al reato di cui all'art. 38, regio decreto n. 773/1931, mentre per converso l'ordinamento prevederebbe una confisca facoltativa per le ipotesi, molto più allarmanti, di reati commessi «avvalendosi delle armi» (per tutte si veda ad es. Cassazione, Sez. 5, Sentenza n. 28591 del 28 marzo 2018 Cc., dep. 20 giugno 2018, rv. 273471, in materia di minaccia commessa con l'uso di un'arma);

c) diversamente dall'ipotesi di accertata «inaffidabilità» in concreto (come nel caso di valutazione espressa dal Prefetto in ordine alla possibilità di un soggetto di «abusare» delle armi, ai sensi dell'art. 39, regio decreto n. 773/1931), non vi sarebbe nel caso in esame alcuna possibilità per il privato né di dimostrare che in concreto tale inaffidabilità non



sussiste, né di fruire di un termine entro il quale cedere le armi ad un terzo, diversità di disciplina non giustificabile in rapporto alla funzione preventiva, essendo riconosciuta tale possibilità ad un soggetto valutato pericoloso in concreto e non invece nel caso di presunzione teorica.

Le considerazioni espresse inducono a dubitare della legittimità della norma censurata.

P. Q. M.

letto l'art. 23, legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 6 della legge 22 maggio 1975, n. 152:

per contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 27, secondo comma, 42 secondo comma, 111 della Costituzione, nonché 11, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6 CEDU, 1 Primo protocollo addizionale CEDU, 17 e 48 CDFUE, nella parte in cui impone al Giudice di disporre la confisca delle armi anche nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per oblazione;

per contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 3, 27, 42 della Costituzione, nonché 11, 117, primo comma della Costituzione, in relazione agli articoli 1 Primo protocollo addizionale CEDU, 17 e 49 terzo comma CDFUE, nella parte in cui prevede come obbligatoria la confisca delle armi anche in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 38, regio decreto n. 773/1931.

Sospende il procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che a cura della cancelleria sia effettuata la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parti edotte ai sensi dell'art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Milano, 27 gennaio 2022

Il Giudice: MORRA

22C00029

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-008) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 2 2 3 *

€ 6,00

