

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 maggio 2023

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. **98.** Sentenza 5 aprile - 18 maggio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Militari - Ordinamento militare - Psicologi militari - Facoltà di esercizio della libera professione, al pari dei medici militari - Omessa previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.
 – Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 210, comma 1.
 – Costituzione, artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98. Pag. 1
- N. **99.** Sentenza 5 aprile - 18 maggio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario nel settore sanitario - Norme della Regione Molise - Possibilità che la procedura di stabilizzazione possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale - Possibilità che sia stabilizzato il personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché «con contratti a tempo determinato» - Possibilità che sia stabilizzato anche il personale tecnico ed amministrativo oltre a quello sanitario e socio-sanitario - Estensione del periodo utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio utili alla stabilizzazione - Illegittimità costituzionale parziale.
Impiego pubblico - Avviamento delle procedure selettive riservate per le assunzioni a tempo indeterminato nel settore sanitario - Norme della Regione Molise - Possibilità che le procedure siano avviate «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale - Possibilità che sia stabilizzato anche il personale tecnico ed amministrativo oltre a quello sanitario e socio-sanitario - Estensione del periodo utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio utili alla stabilizzazione - Illegittimità costituzionale parziale.
 – Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13, art. 1.
 – Costituzione, artt. 81, terzo comma; 117, commi secondo, lettera l), e terzo; 120, secondo comma. Pag. 10
- N. **100.** Sentenza 21 marzo - 22 maggio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Enti locali - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Iscrizione straordinaria all'albo regionale - Requisiti per i dirigenti regionali e per i soggetti in possesso di laurea - Esonero dalla partecipazione al corso di formazione professionalizzante e dal superamento del relativo esame finale - Eccedenza dalle competenze statutarie e violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.
Enti locali - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Iscrizione straordinaria all'albo regionale - Requisiti per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari degli enti locali in servizio presso le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Esonero dalla partecipazione al corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e dal superamento del relativo esame finale - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie, nonché violazione dei principi di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego e del pubblico concorso - Non fondatezza delle questioni.
 – Legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2002, n. 6, art. 4, comma 3.
 – Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, primo comma, lettera b). Pag. 18



N. 101. Sentenza 22 marzo - 23 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Informazione antimafia interdittiva - Effetti - Gestione straordinaria temporanea dell'impresa - Utili contrattuali accantonati nel corso della gestione straordinaria - Beneficiari - Asserita retrocessione alle stazioni appaltanti - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, della libertà di iniziativa economica privata, del diritto di proprietà e del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 32, commi 7 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 42.

Pag. 30

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 maggio 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Concorso pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Modifiche all'art. 64 della legge reg. n. 21 del 2014 - Applicazione nei confronti degli enti pubblici regionali e delle aziende sanitarie ed ospedaliere siciliane delle previsioni relative alle modalità di copertura dei fabbisogni di personale mediante assunzioni dall'albo dei dipendenti delle società partecipate, in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale e, per le qualifiche a basso contenuto professionale, dal bacino "PIP Emergenza Palermo", di cui all'art. 68 della legge reg. n. 9 del 2015.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Procedure per la quiescenza anticipata del personale della società Servizi ausiliari Sicilia (SAS) - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2023, della spesa complessiva massima di 360 migliaia di euro (Missione 1, Programma 11).

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Differimento, al 30 aprile 2023, del termine per la presentazione della richiesta di proroga delle concessioni demaniali marittime.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Opere realizzabili nei parchi - Ammissibilità, in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo statuto del Parco, di opere finalizzate alla ricerca scientifica proposte da agenzie nazionali e dichiarate di interesse strategico dalla Giunta regionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Istituzione del Centro di restauro del legno bagnato.

Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Modifica all'art. 36 della legge reg. n. 9 del 2021, recante norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU) - Soppressione della previsione dell'adozione di una preventiva delibera della Giunta regionale, rispetto al decreto del Ragioniere generale regionale, per l'effettuazione delle variazioni di bilancio conseguenti all'intervento di stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU.



Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Procedure per l'attuazione di interventi a valere su risorse extraregionali - Attuazione di interventi specificamente individuati attraverso la programmazione delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027 e la riprogrammazione delle linee di intervento a valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Procedure per l'attuazione di interventi a valere su risorse extraregionali - Attuazione di interventi specificamente individuati attraverso la riprogrammazione sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2021-2027, la riprogrammazione del Programma Operativo Complementare 2014-2020, l'individuazione, nell'ambito della politica unitaria di coesione, del programma operativo o del fondo nazionale attraverso cui attuare gli interventi indicati.

- Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), artt. 1, commi 4 e 5; 5; 9; 10; 11; 26, commi 15, 78, 79 e 80; 36; 38; 48; 55; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 90; 91; 92; 94, commi 1, 2 e 3; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115; 116, commi 1, 2, 3, 4 e 5.....

Pag. 43

- N. 13. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'11 maggio 2023 (del Senato della Repubblica)

Parlamento - Immunità parlamentari - Intercettazioni di conversazioni di parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Torino nei confronti di un senatore - Acquisizione agli atti e utilizzazione, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, di intercettazioni telefoniche delle conversazioni del parlamentare, a sostegno della richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino e dell'emissione del decreto di rinvio a giudizio del Giudice per l'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale nei confronti del senatore.

- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino del 29 luglio 2021 e decreto di rinvio a giudizio del Giudice per l'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale del 1° marzo 2022 nei confronti di un senatore della Repubblica.

Pag. 61

- N. 66. Ordinanza del Tribunale di Siena del 15 marzo 2023

Impiego pubblico - Segretario comunale - Abrogazione dei diritti di rogito - Previsione che, anche in combinato disposto con l'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, limita l'attribuzione di una quota di tali diritti, spettanti all'ente locale, ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.

Pag. 70

- N. 67. Ordinanza del Consiglio di Stato del 21 marzo 2023

Militari - Ordinamento militare - Prevista abrogazione dell'art. 2261 del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), recante la corresponsione dei premi residuali riservati agli ufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare in servizio permanente effettivo e al relativo personale addetto al controllo del traffico aereo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, comma 261.....

Pag. 75



N. 68. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 24 febbraio 2023

Misure di prevenzione - Esecuzione forzata - Codice delle leggi antimafia - Misure di prevenzione patrimoniali - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Estinzione delle procedure esecutive in relazione ai beni per i quali interviene un provvedimento definitivo di confisca - Creditori inseriti nello stato passivo e titolari di crediti prededucibili che non lo sono - Possibilità di proporre ricorso, ex art. 702-bis cod. proc. civ., all'autorità giudiziaria, individuata nel comma 7 dell'art. 61 del d.lgs. n. 159 del 2011, per ottenere l'inserimento nel progetto di pagamento dei crediti e l'effettivo adempimento del piano di pagamento - Omessa previsione.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), artt. 55 [, 60] e 61.

Pag. 82

N. 69. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 30 marzo 2023

Regioni - Camera di commercio - Riorganizzazione del sistema camerale della Regione Siciliana, entro il 31 dicembre 2022 - Prevista istituzione, nelle more della medesima riorganizzazione, di due nuove Camere di commercio, vale a dire la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.

- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 54-ter, comma 2.

Pag. 88



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 98

Sentenza 5 aprile - 18 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Ordinamento militare - Psicologi militari - Facoltà di esercizio della libera professione, al pari dei medici militari - Omessa previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 210, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e altri e il Ministero della difesa e altri, con ordinanza del 10 febbraio 2022, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione del Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Luca Lentini per il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e altri e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 febbraio 2022 (r.o. n. 24 del 2022), il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale.

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere investito dell'appello proposto dal Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e da alcuni psicologi appartenenti al personale militare avverso la sentenza 21 ottobre 2016, n. 10492, con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha rigettato i ricorsi presentati per l'annullamento degli atti di diniego dell'autorizzazione all'esercizio della libera professione e della circolare del 31 luglio 2008, che, al punto numero 7, lettera *f*), paragrafo 4, consente l'iscrizione all'albo solamente previa annotazione dello stato giuridico professionale di dipendente pubblico e del divieto di esercitare la libera professione, adottati dal Ministero della difesa.

3.- In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato osserva che, nel giudizio *a quo*, si controverte in ordine alla legittimità di una serie di provvedimenti che hanno negato ai ricorrenti, tutti psicologi militari, l'autorizzazione all'esercizio della libera professione, in attuazione dell'art. 894 del d.lgs. n. 66 del 2010 e dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ritenendo non applicabile ad essi la deroga prevista dall'art. 210 cod. ordinamento militare per i medici militari, che era in vigore al momento dell'adozione di alcuni degli atti gravati.

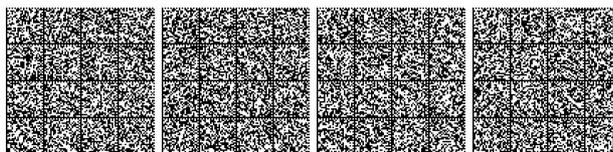
4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente premette una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, rilevando come, prima dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, pur in assenza di una norma derogatoria dell'art. 53 t.u. pubblico impiego, la possibilità, per i medici militari, di esercitare attività libero professionale veniva desunta, in via interpretativa, sia dal regio decreto 17 novembre 1932, n. 2544 (Regolamento sul servizio sanitario-territoriale militare) - che, all'art. 6, paragrafo 25, vietava solamente di «eseguire visite e redigere certificati [...], quando le visite non siano state ordinate od autorizzate dai superiori diretti» - sia dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) - che, all'art. 10, prevedeva che i sanitari impiegati in una pubblica amministrazione, «ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, non sia vietato lo esercizio della libera professione, possono essere iscritti all'albo».

Nella stessa direzione si poneva la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), che ha demandato alle regioni, nella predisposizione di piani sanitari regionali, di concordare, con gli organi della sanità militare territoriale competenti, «l'uso delle strutture ospedaliere militari in favore delle popolazioni civili nei casi di calamità, epidemie e per altri scopi che si ritengano necessari» (art. 11, comma quarto, lettera *a*).

In questo contesto normativo - ricorda il giudice rimettente - il codice dell'ordinamento militare, da un lato, ha abrogato il regolamento sul servizio sanitario-territoriale militare del 1932 (art. 2269, comma 1, numero 70), dall'altro, ha specificamente previsto, all'art. 894, comma 1, l'incompatibilità della professione di militare «con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da disposizioni speciali». Tra queste si pone l'art. 210, comma 1, del medesimo codice, ai sensi del quale, in espressa deroga del citato art. 894, comma 1, «ai medici militari non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale, fermo restando il divieto di visitare privatamente gli iscritti di leva e di rilasciare loro certificati di infermità e di imperfezioni fisiche che possano dar luogo alla riforma».

5.- Sempre in ordine alla ricostruzione del quadro normativo, il Consiglio di Stato ricorda poi come, con la legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), è stata introdotta la «professione di psicologo», che presuppone l'iscrizione ad un albo ed è diretta alla cura della salute e del benessere della persona. Con particolare riferimento all'attività psicoterapeutica, inoltre, l'art. 3 della legge n. 56 del 1989 ne consente l'esercizio sia agli psicologi sia ai medici, previa iscrizione nel medesimo albo.

Tenendo conto dell'importanza della professione di psicologo nell'attività di cura della salute delle persone, al fine della prevenzione e della eliminazione dei disagi e dei disturbi di tipo psichico, il legislatore, con la legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), l'ha espressamente ricompresa «tra le professioni sanitarie di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561» (art. 01 della legge n. 56 del 1989).



Peraltro, nel Servizio sanitario nazionale (d'ora in avanti, anche: SSN) i medici e gli psicologi sono inquadrati entrambi nel ruolo della dirigenza sanitaria e possono esercitare «attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio» (artt. 15 e 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»). L'art. 3 del d.P.C.m. 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), poi, nel delimitare le categorie professionali a cui si applicano le disposizioni dell'«atto di indirizzo e coordinamento, relative all'attività libero-professionale intramuraria ed alle modalità per garantire la progressiva riduzione delle liste l'attesa per le attività istituzionali», le individua nel «personale medico chirurgo, odontoiatra, veterinario e [nelle] altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario», tra cui figurano gli psicologi.

L'art. 8, comma 1, lettera b-*quinquies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, inoltre, prevede «modelli organizzativi multi professionali», nei quali è ammessa la presenza, accanto al medico di medicina generale, «di personale infermieristico e dello psicologo».

Più di recente, «[a] fine di garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nell'eccezionale situazione causata dall'epidemia da COVID-19 e di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, ai cittadini e agli operatori sanitari, di ottimizzare e razionalizzare le risorse professionali degli psicologi dipendenti e convenzionati nonché di garantire le attività previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA)», l'art. 20-*bis* 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, ha consentito alle aziende sanitarie e agli altri enti del Servizio sanitario nazionale di «organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale».

Alla luce del ricostruito quadro normativo, ad avviso del giudice rimettente, lo psicologo condividerebbe con il medico la finalità di cura della persona: si tratterebbe di due categorie professionali che erogano prestazioni complementari, integrando l'offerta sanitaria fornita alla collettività.

6.- Con specifico riferimento al settore delle Forze armate, il Consiglio di Stato osserva come la diversità dei ruoli (normale per il medico e speciale per lo psicologo), nonché della progressione di carriera afferiscano al rapporto di lavoro con l'amministrazione militare, ma non influiscano in alcun modo sul tema dell'esercizio dell'attività libero professionale. Ugualmente irrilevante sarebbe la non equiparabilità giuridico-economica delle due categorie professionali.

Anche per gli psicologi, come per i medici appartenenti alle Forze armate, l'esercizio dell'attività libero professionale soddisferebbe una pluralità di interessi: quello della comunità civile, che può avvalersi di specifiche professionalità maturate in ambito militare, quello dell'amministrazione militare, che può giovare di personale di variegata esperienza, quello dell'ordinamento generale, che attuerebbe modelli integrati di assistenza tra strutture sanitarie civili e militari, quello «del professionista che può affiancare [...] l'attività libero professionale a quella del pubblico impiego, arricchendo il proprio bagaglio di esperienza».

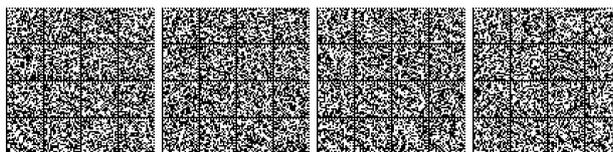
La «diversità tipologica tra la prestazione medico chirurgica e quella di psicologia clinica» non è, peraltro, ostativa all'esercizio della libera attività extramoenia nell'ambito del SSN e, quindi, non ha ragion d'essere nel settore delle Forze armate, in quanto gli interessi che essa «è idonea a soddisfare [...] (sia della comunità civile che dell'amministrazione di appartenenza)» sono gli stessi.

7.- La norma censurata, laddove «non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale», sarebbe quindi in contrasto con l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra le due categorie professionali.

A parità di prestazioni erogate (dirette alla tutela della salute della persona) e di esigenze da soddisfare (il reciproco arricchimento dell'amministrazione di appartenenza e della comunità civile), non sarebbe, infatti, giustificata la mancata estensione della deroga al principio di esclusività della professione di militare, prevista per i medici, agli psicologi.

8.- Le questioni sollevate non sarebbero manifestamente infondate anche in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost., perché il divieto di esercitare attività libero professionale comporterebbe una «lesione del diritto al lavoro e all'elevazione e alla formazione professionale», privando gli psicologi sia di occasioni lavorative, sia di un importante strumento di aggiornamento professionale.

La norma censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., in quanto l'art. 210 cod. ordinamento militare, impendendo ai militari psicologi l'esercizio della libera professione, creerebbe «un'ingiustificata frattura tra la sanità civile e la sanità militare», impedendo, in quest'ultima, l'integrazione tra due categorie professionali destinate entrambe alla tutela della salute.



Infine, sarebbe violato anche l'art. 32 Cost., in quanto il censurato art. 210 sottrarrebbe al cittadino le prestazioni sanitarie «fornite da un professionista dotato di un quid pluris di esperienza maturato nel settore militare».

9.- A conferma dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale, il Consiglio di Stato evidenzia che il 7 dicembre 2018 è stata presentata alla Camera una proposta di legge (AC n. 1426), volta ad estendere agli psicologi militari la deroga al regime di incompatibilità con la libera professione sancito dall'art. 894 cod. ordinamento militare.

10.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 12 aprile 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

Ad avviso della difesa statale, le questioni sarebbero inammissibili sia per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, sia per contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

11.- Nel merito, non sarebbe comunque ravvisabile un'irragionevole disparità di trattamento, in quanto dal combinato disposto dell'art. 53 t.u. pubblico impiego e dell'art. 894 cod. ordinamento militare deriva una «generale preclusione all'esercizio di altre attività da parte del personale militare, al di fuori di quelle espressamente autorizzate dall'Amministrazione secondo le apposite norme speciali». Una tale norma non sussiste per gli psicologi militari che, per ruolo, attribuzione e progressione di carriera, differiscono dai medici e non sono a questi assimilabili.

L'art. 210 cod. ordinamento militare, inoltre, non si fonderebbe su un ingiustificato privilegio in favore dei medici militari, ma sarebbe espressione di una valutazione discrezionale del legislatore volta a migliorare l'efficienza del Servizio sanitario militare (d'ora in avanti, anche: *SSM*) e, quindi, il buon andamento dell'amministrazione, conformemente all'art. 97 Cost.

Peraltro gli psicologi, in ambito militare, esercitano funzioni di assistenza clinica e terapeutica in casi molto limitati, essendo deputati per lo più al reclutamento e alla formazione del personale, ovvero all'attività investigativa.

12.- Con memoria depositata il 7 aprile 2022, si sono costituiti il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e L.A., G.F., E.F., I. L.C., F.M. e G.P., ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano accolte.

La mancata previsione della deroga al divieto di esercitare la libera professione anche in favore degli psicologi appartenenti al personale militare si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98 Cost., in quanto, ai sensi dell'art. 208 cod. ordinamento militare, questi appartengono, come i medici, gli odontoiatri, i veterinari e i farmacisti, all'unitario «personale del Servizio Sanitario Militare».

Peraltro, anche il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area sanità del 19 dicembre 2019 si applica sia ai dirigenti medici che ai dirigenti psicologi, essendo anch'essi ricompresi nel ruolo sanitario del SSN.

13.- In data 14 marzo 2023, le parti private, costituite nel giudizio di legittimità costituzionale, hanno depositato una memoria, contestando le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato e insistendo per l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate.

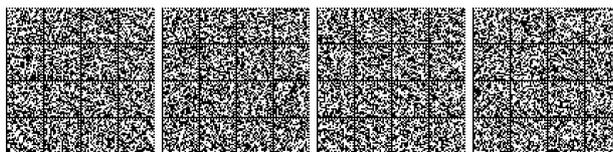
Si è, in particolare, sottolineato come le figure professionali militari abilitate a svolgere la libera professione, come i medici chirurghi, i medici veterinari e gli odontoiatri, sono inserite talora nel ruolo normale, talora nel ruolo speciale dei corpi sanitari di appartenenza. Non sarebbe l'appartenenza all'uno o all'altro ruolo, quindi, a costituire una ragione giustificativa della diversa disciplina dettata in tema di legittimazione all'esercizio dell'attività libero professionale da parte dei sanitari militari.

Peraltro, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa statale, le parti private evidenziano che le attività svolte dagli psicologi militari rientrerebbero tra quelle specificamente elencate dall'art. 1 della legge n. 56 del 1989.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 10 febbraio 2022 (r.o. n. 24 del 2022), il Consiglio di Stato, sezione seconda, dubita, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale.

2.- Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra il medico e lo psicologo militari, nonostante anche quest'ultimo eserciti una professione sanitaria volta alla cura della salute delle persone e, nel Servizio sanitario nazionale (d'ora in avanti, anche: *SSN*), sia inquadrato, insieme ai medici, nel ruolo unico della dirigenza sanitaria e possa esercitare «attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio».



La mancata estensione della deroga al principio di esclusività della professione militare agli psicologi non sarebbe giustificata, anche perché gli interessi che l'esercizio dell'attività libero professionale è destinata a soddisfare sarebbero gli stessi (il reciproco vantaggio dell'amministrazione di appartenenza e della comunità civile).

3.- Sarebbero altresì lesi gli artt. 4 e 35 Cost., in quanto la norma censurata comporterebbe una violazione «del diritto al lavoro e all'elevazione e alla formazione professionale», privando gli psicologi militari sia di occasioni lavorative, sia di un importante strumento di aggiornamento professionale.

L'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, inoltre, si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., in quanto creerebbe «un'ingiustificata frattura tra la sanità civile e la sanità militare», impedendo, in quest'ultima, l'integrazione tra due categorie professionali destinate entrambe alla tutela della salute.

Sarebbe violato, infine, l'art. 32 Cost., in quanto la norma censurata sottrarrebbe al cittadino le prestazioni sanitarie «fornite da un professionista dotato di un quid pluris di esperienza maturato nel settore militare».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuto in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo e per mancato tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Tali eccezioni, però, sono solamente enunciate e, traducendosi in mere formule di stile, vanno disattese.

5.- Le questioni sollevate sono rilevanti nel giudizio *a quo*.

In esso si controverte della legittimità di provvedimenti con cui il Ministero della difesa ha rigettato istanze di autorizzazione all'esercizio della libera professione presentate dai ricorrenti, psicologi militari. Poiché, se non tutti, alcuni degli atti impugnati nel giudizio *a quo*, sia dai destinatari sia dal Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio, sono stati adottati nel vigore dell'attuale art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, alla stregua di questa disposizione - che ne costituisce l'esclusivo fondamento - il rimettente deve esaminare i motivi dei ricorsi di primo grado, riproposti in sede di appello.

6.- La questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

6.1.- Questa Corte ritiene opportuno ricostruire, preliminarmente, il quadro normativo di riferimento.

Nell'ambito del pubblico impiego, vige un generale principio di esclusività della prestazione di lavoro in favore delle amministrazioni, con divieto di assumere altri impieghi e di svolgere altre professioni. Questo principio è sancito dall'art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), richiamato, prima, dall'art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e, oggi, dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

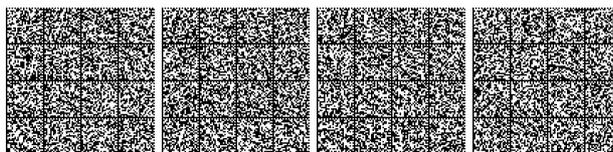
Quest'ultima disposizione, al comma 1, fa salva «per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-*bis* del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Il richiamato art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, a sua volta, stabilisce che «[l] impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente»; prevede, a tal fine, alcune limitate eccezioni (artt. 61 e 62) e le conseguenze delle relative violazioni (art. 63).

La disciplina delle incompatibilità, applicabile a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non contrattualizzati, a norma del menzionato art. 53, commi 1 e 6, t.u. pubblico impiego, è estesa ai dipendenti degli enti locali, per la cui disciplina l'art. 88 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) rinvia al medesimo testo unico.

Ad avviso della giurisprudenza di questa Corte, l'obbligo di esclusività, che caratterizza il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, «trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost.», che, «nel prevedere che “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”, rafforza il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività» (sentenza n. 241 del 2019).

Anche la giurisprudenza di legittimità e quella amministrativa ritengono che la disciplina delle incompatibilità «concern[a] quei requisiti di indipendenza e di totale disponibilità» del lavoratore, «il quale è obbligato a riservare all'ufficio di appartenenza tutte le sue energie lavorative, con espresso divieto, salve limitate tassative eccezioni, di svolgere attività imprenditoriale, professionale o di lavoro autonomo, nonché di instaurare rapporti di lavoro alle dipen-



denze di terzi o accettare cariche o incarichi in società o enti che abbiano fini di lucro» (Corte di cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza 29 novembre 2019, n. 31277; in senso analogo, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 27 maggio 2021, n. 4091).

6.2.- Il comma 6 del citato art. 53 ribadisce, poi, che la disciplina da esso dettata in tema di incompatibilità si applica a tutto il pubblico impiego, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale (con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno), dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito, da disposizioni speciali, lo svolgimento di attività libero professionali, tra cui figurano, appunto, i medici dipendenti del SSN.

In proposito, l'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che i dirigenti sanitari possono optare per il rapporto di lavoro esclusivo, nel qual caso possono svolgere attività professionale ma solo intramuraria, ossia, come chiarisce il successivo art. 15-*quinqüies*, al comma 2, lettere *a*) e *c*), «nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione», nonché «in strutture di altra azienda del Servizio sanitario nazionale o di altra struttura sanitaria non accreditata, previa convenzione dell'azienda con le predette aziende e strutture». Essi non possono esercitare alcuna altra attività sanitaria, non gratuita, salvo che in nome e per conto dell'azienda di appartenenza (art. 72, comma 7, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo») e godono di un trattamento economico aggiuntivo fissato dai contratti collettivi di lavoro (art. 15-*quater*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Il successivo art. 15-*sexies* stabilisce, invece, che i dirigenti sanitari che optano per un rapporto di lavoro non esclusivo possono esercitare la libera professione (in tal caso definita "extramuraria"), ma devono, comunque, garantire la «totale disponibilità nell'ambito dell'impegno di servizio». Sono, poi, le aziende a stabilire «i volumi e le tipologie delle attività e delle prestazioni che i singoli dirigenti sono tenuti ad assicurare, nonché le sedi operative in cui le stesse devono essere effettuate».

Questa Corte, tra l'altro, ha ritenuto non «irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale» (sentenze n. 86 del 2008 e n. 181 del 2006).

6.3.- Le richiamate disposizioni si applicano a tutti i dirigenti sanitari, tra cui gli psicologi, e non solamente a quelli medici, perché l'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 ha collocato i sanitari dipendenti del SSN nel ruolo unico della dirigenza sanitaria, ancorché distinti per profili professionali, e la professione di psicologo - ai sensi dell'art. 01 della legge n. 56 del 1989, introdotto dalla legge n. 3 del 2018 - «è ricompresa tra le professioni sanitarie di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561».

In tal senso, si è pronunciata questa Corte con la sentenza n. 54 del 2015, che ha espressamente ricordato come «la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria ha sempre riguardato specificamente il personale medico, nonché, ai sensi degli artt. 4, comma 11-*bis*, e 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, il personale della dirigenza del ruolo sanitario, costituito da farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi secondo quanto specificato dall'art. 3 del d.P.C.m. 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale)».

6.4.- Per quanto concerne più propriamente l'ordinamento militare, il relativo codice stabilisce che il militare in servizio permanente «è fornito di rapporto di impiego che consiste nell'esercizio della professione di militare» (art. 893, comma 1). Questa professione - prevede poi l'art. 894, comma 1 - è «incompatibile con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da disposizioni speciali». Ugualmente, è incompatibile con «l'esercizio di un mestiere, di un'industria o di un commercio, la carica di amministratore, consigliere, sindaco o altra consimile, retribuita o non, in società costituite a fine di lucro» (art. 894, comma 2).

Per il personale militare - che, ai sensi dell'art. 3 t.u. pubblico impiego, rientra nel personale in regime di diritto pubblico, ossia non privatizzato e contrattualizzato, ma disciplinato dal rispettivo ordinamento (appunto, il d.lgs. n. 66 del 2010, recante il codice dell'ordinamento militare) - vige, insomma, il medesimo principio generale di esclusività dell'impiego previsto per i pubblici dipendenti in generale.

Peraltro, a differenza di quanto previsto per gli altri pubblici dipendenti, per i militari - ma altresì per le forze di polizia e il corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 23-*bis*, comma 9, t.u. pubblico impiego) - l'incompatibilità con l'esercizio di una professione, del commercio, dell'industria o con l'assunzione di incarichi retribuiti alle dipendenze di privati non è superabile neanche tramite l'istituto del collocamento in aspettativa di cui all'art. 18 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).



Al personale militare, così come a quello delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, inoltre, non si applica neppure la disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale, che consente normalmente, ai pubblici impiegati, lo svolgimento di un'ulteriore «attività lavorativa di lavoro autonomo o subordinato [che non] comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente ovvero [...] pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa» (art. 1, commi 57 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», richiamato dall'art. 53 t.u. pubblico impiego).

6.5.- L'art. 894, comma 1, cod. ordinamento militare fa salvi, però, rispetto al generale principio di incompatibilità della professione militare con l'esercizio di ogni altra professione, «[i] casi previsti da disposizioni speciali». Tra queste si colloca, appunto, l'art. 210, comma 1, del codice medesimo, il quale stabilisce - analogamente a quanto previsto per il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari del SSN - che, «[i]n deroga all'articolo 894, comma 1», ai medici militari non si applicano «le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale, fermo restando il divieto di visitare privatamente gli iscritti di leva e di rilasciare loro certificati di infermità e di imperfezioni fisiche che possano dar luogo alla riforma». Il comma 1.1. del citato art. 210 chiarisce che, comunque, «[n]ell'esercizio delle attività libero professionali di cui al comma 1, i medici militari non possono svolgere attività peritali di parte in giudizi civili, penali o amministrativi in cui è coinvolta l'Amministrazione della difesa ovvero, per i medici militari del Corpo della Guardia di finanza, l'Amministrazione di appartenenza».

La dizione letterale dell'art. 210 cod. ordinamento militare, che fa riferimento ai soli «medici militari», e la sua collocazione sistematica, subito dopo la definizione, nell'ambito del personale addetto alla sanità militare, della specifica categoria costituita dagli ufficiali medici (art. 209), confermano che la deroga al principio di esclusività dell'impiego militare non opera per tutto il personale del Servizio sanitario militare (d'ora in avanti, anche: *SSM*), ossia per tutti gli ufficiali e sottufficiali abilitati all'esercizio delle professioni sanitarie (art. 208, comma 1, lettera *a*), ma solamente per il personale medico.

In forza di questo dato letterale, peraltro, il giudice rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. L'art. 208, infatti, nel definire il personale della sanità militare, si riferisce a tutti gli esercenti la professione sanitaria, tra cui rientrano anche gli psicologi; mentre l'art. 210, nel derogare al regime di esclusività della professione militare, si rivolge ai soli medici.

6.6.- Dalla ricostruzione del quadro normativo si desume agevolmente che la norma censurata, consentendo ai medici militari lo svolgimento dell'attività libero professionale, costituisce una scelta del legislatore in deroga al generale principio di incompatibilità della professione militare «con l'esercizio di ogni altra professione», sancito dall'art. 894, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 in conformità a quanto stabilito, per tutto il pubblico impiego, dal citato art. 53 t.u. pubblico impiego.

Tale principio, come si è detto, trova fondamento nell'art. 98 Cost., che, nel prevedere che «[i] pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione», rafforza il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost., in quanto, da un lato, evita il concretizzarsi di conflitti di interesse, dall'altro, consente al militare di riservare tutte le sue energie lavorative ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione.

Nell'ambito del «rapporto di impiego che consiste nell'esercizio della professione di militare» (art. 893, comma 1), la *ratio* dell'esclusività deve rinvenirsi anche nella specialità che connota detto status e, soprattutto, le funzioni e i compiti suoi propri, il cui assolvimento ben può giustificare l'imposizione di limitazioni nell'esercizio di diritti che spettano ad altre categorie di cittadini (sentenza n. 120 del 2018).

Ancorché questa Corte abbia, anche di recente, ricondotto l'ordinamento militare «nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari [e non]» (sentenza n. 244 del 2022; in tal senso anche sentenza n. 120 del 2018) ed abbia mitigato la «specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile» (sentenza n. 170 del 2019), è indubbio che «lo status giuridico di militare comporta l'adempimento di [specifici] doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini» (ancora, sentenza n. 170 del 2019). La specificità dell'impiego militare - «caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio» (sentenza n. 270 del 2022) - giustifica, anzi, il regime delle incompatibilità delineato dagli artt. 894 e seguenti del d.lgs. n. 66 del 2010 in senso più rigoroso rispetto a quello previsto per i pubblici dipendenti in generale. Tale regime risponde, infatti, all'esigenza di assicurare all'amministrazione militare, in ragione della peculiarità delle funzioni istituzionali ad essa attribuite, la tendenziale esclusività dell'attività lavorativa svolta dal militare in favore del corpo di appartenenza, al fine di garantirne il regolare e continuo svolgimento.

6.7.- Così ricostruito il contesto normativo in cui si colloca il censurato art. 210, comma 1, osserva questa Corte che tale disposizione contiene in sé due norme, l'una esplicita, che consente l'esercizio della libera professione ai



medici militari, l'altra implicita, che ne limita il campo applicativo escludendo la medesima facoltà agli psicologi militari. La prima delle due non potrebbe essere assunta, nel giudizio costituzionale imperniato sull'art. 3 Cost., a *tertium comparationis*, stante il suo carattere derogatorio.

Infatti, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «non è invocabile la violazione del principio di eguaglianza quando la disposizione di legge [di cui il giudice rimettente chiede l'estensione] si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza» (ordinanza n. 231 del 2009; nello stesso senso, sentenze n. 206 del 2004 e n. 383 del 1992; ordinanze n. 344 del 2008 e n. 178 del 2006).

Tuttavia, va parimenti considerato che, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, che normalmente consiste nel ripristino della disciplina generale, ove ingiustificatamente derogata da quella particolare (sentenze n. 208 del 2019, n. 96 del 2008 e n. 298 del 1994; ordinanza n. 582 del 1988), può, in taluni casi, realizzarsi tramite l'estensione di quest'ultima ad altre fattispecie purché ispirate alla medesima *ratio* derogandi.

Come già chiarito da questa Corte, infatti, «[i]l legislatore [...] una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una normativa più generale, non potrebbe, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la *ratio*, senza per ciò stesso peccare di irrazionalità» (sentenze n. 237 del 2020 e n. 416 del 1996; in senso analogo, sentenza n. 193 del 1997).

È questo il caso dell'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, su cui si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale del rimettente.

6.8.- Nella specie, infatti, la limitazione soggettiva della facoltà di esercitare la libera professione - facoltà che si pone in deroga al principio generale dell'esclusività della professione militare - determina un'irragionevole disparità di trattamento tra le due situazioni poste a confronto, quella dei medici e quella degli psicologi militari, che, sotto il profilo in esame, sono tra loro omogenee e, in quanto tali, suscettibili di valutazione comparativa.

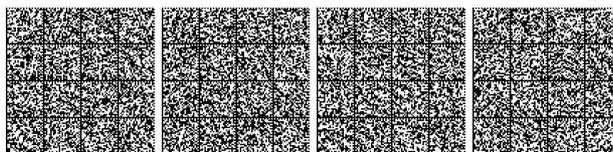
Deve ricordarsi, infatti, che, a partire dalla legge n. 3 del 2018, la professione di psicologo è stata espressamente ricompresa «tra le professioni sanitarie» di cui al d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 (art. 01 della legge n. 56 del 1989). Inoltre lo psicologo militare - che è legittimato ad esercitare, una volta conseguita la richiesta abilitazione, le attività elencate dall'art. 1 della medesima legge n. 56 del 1989 - deve essere iscritto nell'apposito albo professionale ai sensi dell'art. 5, comma 2, del menzionato d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, il quale prescrive, per l'esercizio di tutte le professioni sanitarie, la necessità dell'iscrizione al rispettivo albo. Ciò trova conferma nell'art. 208, comma 2, cod. ordinamento militare con riferimento a tutto il personale, medico e non, del SSM, a cui è consentito l'esercizio della relativa attività professionale purché sia «in possesso dei titoli» che lo abiliti all'esercizio della stessa.

Peraltro, l'attribuzione ai soli medici della facoltà di svolgere la libera professione, in deroga al generale regime di incompatibilità previsto per tutti i militari, deriva dalla distinzione che il codice dell'ordinamento militare faceva, originariamente, tra personale sanitario medico e non medico nell'ambito del SSM. Prima delle modifiche apportate dal decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell'ordinamento militare, a norma dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246), infatti, il codice distingueva, nell'ambito del personale addetto alla sanità militare, tra il personale medico (art. 209) e quello sanitario non medico (art. 212). Questa distinzione, pur nel rispetto delle diverse professionalità, è però venuta meno, con l'accorpamento di tutti gli «ufficiali e sottufficiali, abilitati all'esercizio delle professioni sanitarie, inquadrati nei ruoli e nei Corpi sanitari delle Forze armate» in un'unica categoria di personale del SSM (art. 208, comma 1, lettera a).

Poiché entrambi i professionisti - medici e psicologi militari - erogano prestazioni volte anche alla tutela dell'integrità psichica e, oggi, rientrano nell'unitaria categoria del personale militare abilitato all'esercizio della professione sanitaria, essi vanno equiparati sotto il profilo che qui viene in rilievo, quello della facoltà di svolgere la libera professione. Ciò a prescindere dall'eventuale diversità di ruoli e di progressione di carriera, che può riscontrarsi nell'ambito dei rispettivi corpi sanitari di appartenenza. Anche perché, alla luce dell'analisi sin qui svolta, non emergono ragioni che giustificano il riconoscimento della predetta facoltà esclusivamente ai medici militari.

La mancata estensione agli psicologi militari della disciplina derogatoria invocata dal rimettente, quindi, non risulta sorretta da alcun motivo giustificativo, proprio in considerazione della rilevata identità sia della categoria professionale cui appartengono gli uni e gli altri, quella dei sanitari militari addetti al SSM, sia dell'attività da essi svolta, diretta pur sempre alla cura della salute del paziente.

6.9.- In conclusione, il complessivo assetto normativo descritto dimostra che la disposizione censurata è riconducibile alla *ratio* di legittimare, in deroga al principio di esclusività del pubblico impiego (art. 53 t.u. pubblico impiego) e, in particolare, di quello militare (art. 894 cod. ordinamento militare), la libera professione del personale sanitario



militare, purché svolta al di fuori dell'orario e dell'impegno lavorativo e nel rispetto delle direttive impartite dall'amministrazione, in relazione alle concrete esigenze del corpo di appartenenza del militare. Tuttavia tale *ratio* è comune sia al medico sia allo psicologo militari e trova, peraltro, riscontro anche al di fuori dello specifico ambito militare, per i dirigenti del ruolo sanitario del SSN (sentenza n. 54 del 2015).

Poiché, come detto, le due fattispecie poste a confronto - quelle dei medici e degli psicologi militari - rispondono alla medesima *ratio* derogandi e manca una giustificazione ragionevole e sufficiente a circoscrivere la norma censurata solamente ad una di essa, quella dei medici appunto, deve ritenersi sussistente la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Il limite all'estensione dell'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare che, pur costituendo una deroga a principi generali, è espressione di una *ratio* comune a medici e psicologi addetti al SSM, è, quindi, motivo di illegittimità costituzionale.

Tra l'altro, l'estensione agli psicologi militari della facoltà di esercitare la libera professione viene a determinare una situazione parallela, limitatamente a questo specifico profilo, a quella, prima menzionata, prevista per gli psicologi "civili" nel SSN. E ciò ferma restando la piena autonomia dei due sistemi sanitari, quello militare e quello nazionale.

7.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, nella parte in cui «non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale».

L'accoglimento della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento degli altri parametri evocati dal giudice rimettente (artt. 4, 32, 35, 97 e 98 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 99

Sentenza 5 aprile - 18 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario nel settore sanitario - Norme della Regione Molise - Possibilità che la procedura di stabilizzazione possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale - Possibilità che sia stabilizzato il personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché «con contratti a tempo determinato» - Possibilità che sia stabilizzato anche il personale tecnico ed amministrativo oltre a quello sanitario e socio-sanitario - Estensione del periodo utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio utili alla stabilizzazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Impiego pubblico - Avviamento delle procedure selettive riservate per le assunzioni a tempo indeterminato nel settore sanitario - Norme della Regione Molise - Possibilità che le procedure siano avviate «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale - Possibilità che sia stabilizzato anche il personale tecnico ed amministrativo oltre a quello sanitario e socio-sanitario - Estensione del periodo utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio utili alla stabilizzazione - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13, art. 1.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma; 117, commi secondo, lettera l), e terzo; 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

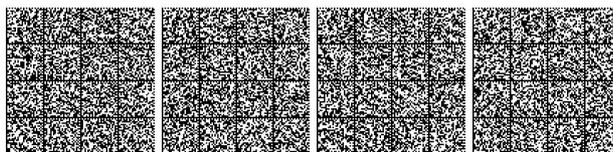
nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 3 ottobre 2022, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 3 ottobre 2022 (reg. ric. n. 62 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022 dispone che «1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera *b*) e *c*), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021»; l'art. 2 disciplina invece l'entrata in vigore della legge regionale.

Premette il ricorrente che, in tema di stabilizzazione del personale sanitario, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 268, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), ai sensi del quale «[a]l fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19», gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, possono:

- assumere a tempo indeterminato «in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni», il personale del «ruolo sanitario» e del «ruolo sociosanitario», che sia stato reclutato a «tempo determinato» mediante procedure concorsuali e che abbiano maturato «al 30 giugno 2022» almeno diciotto mesi di servizio (anche non continuativi), di cui almeno sei nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022 (lettera *b* del comma 268);

- avviare, sempre in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, procedure selettive per il reclutamento del personale da impiegare nell'assolvimento delle funzioni relative ai servizi appaltati all'esterno e successivamente reinternalizzati, prevedendo la valorizzazione anche attraverso una riserva di posti non superiore al cinquanta per cento di quelli disponibili, del personale impiegato in mansioni sanitarie e socio-sanitarie, che abbia garantito assistenza ai pazienti in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio (lettera *c* del comma 268).

1.1.- Afferma anzitutto la difesa erariale che la legge regionale impugnata, laddove prevede l'assunzione a tempo indeterminato di personale contrattualizzato «a qualunque titolo», anche in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, a favore di personale appartenente non solo ai ruoli sanitari e socio-sanitari, ma anche al ruolo tecnico-amministrativo, nonché in deroga ai requisiti di anzianità previsti dall'art. 1, comma 268, lettera *b*), della legge n. 234 del 2021, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che, in una recente pronuncia su una normativa analoga della Regione Siciliana, questa Corte avrebbe affermato che la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» ricorre con riferimento agli interventi legislativi che dettano misure relative ai rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza legislativa residuale regionale i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (è citata la sentenza n. 194 del 2020). Con questa pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale allora scrutinata, perché, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, aveva inciso sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto e aveva determinato, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero quello di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 51 del 2012). Sarebbe dunque precluso al legislatore regionale di introdurre forme di stabilizzazione del personale precario non sussumibili in quelle stabilite a livello nazionale dallo Stato.



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le disposizioni regionali impugnate sarebbero altresì lesive dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché le norme sulla stabilizzazione del personale sanitario (art. 1, comma 268, lettere b e c, della legge n. 234 del 2021) rappresenterebbero principi fissati dal legislatore statale nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Viene in proposito richiamata la giurisprudenza costituzionale che avrebbe ricondotto le norme che stabiliscono vincoli e limiti al reclutamento del personale alla competenza statale di fissare principi di contenimento della spesa pubblica, nell'esercizio della competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (sono citate le sentenze n. 251 del 2020 e n. 1 del 2018). La normativa impugnata violerebbe anche l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe dovuto prevedere espressamente i mezzi finanziari per far fronte agli oneri derivanti dalla medesima legge regionale, ovvero indicare specifici elementi idonei a dimostrare una eventuale invarianza della spesa per il bilancio regionale (è citata ancora la sentenza n. 251 del 2020).

Osserva poi il ricorrente che l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», poiché le disposizioni impugnate, nel prevedere nuove assunzioni del personale, si porrebbero in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica stabiliti con il piano di rientro, di cui all'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 fra il Presidente della Regione Molise e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, recepito con la delibera della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362. A fronte della mancata conclusione della procedura di rientro nei termini previsti, la Regione sarebbe ancora impegnata e vincolata all'osservanza delle misure previste dai programmi operativi succedutisi nel tempo, da ultimo adottati con il «quadro economico e programmatico complessivo per il triennio 2022-2024».

1.2.- Il ricorrente deduce analoga lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. da parte dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, là dove prevede la possibilità di avviare procedure selettive del personale in deroga alle condizioni stabilite dall'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, ossia in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, estendendo tali procedure anche al personale tecnico-amministrativo, senza rispettare i requisiti di anzianità di servizio stabiliti dal legislatore statale.

1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato, infine, ritiene che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con i poteri che la Costituzione attribuisce al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari, violando così anche l'art. 120, secondo comma, Cost.

Rappresenta il ricorrente che, con d.P.C.m. del 5 agosto 2021, sarebbe stato nominato un commissario ad acta, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222. Il richiamato d.P.C.m. attribuirebbe al predetto commissario la competenza di attuare le azioni e gli interventi concernenti la riduzione della spesa per il personale, in coerenza con l'effettivo fabbisogno e in applicazione della vigente normativa in materia.

La difesa erariale sostiene altresì che il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si tradurrebbe in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 106 del 2017, che richiama la sentenza n. 51 del 2013), posto che l'illegittimità costituzionale sussisterebbe anche a fronte di una interferenza «meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 14 del 2017 e n. 110 del 2014).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise sostenendo la non fondatezza del ricorso indicato in epigrafe, per le seguenti ragioni.

2.1.- Afferma anzitutto la difesa regionale che la norma interposta evocata dal ricorrente debba interpretarsi nel senso di consentire che «la valorizzazione [del personale sanitario] possa estendersi anche ad altre categorie di personale, indipendentemente dal titolo di assunzione (contratti di lavoro subordinato o contratto di altra natura), dal profilo (sanitario, socio-sanitario o altro), dalle percentuali di posti disponibili e dal termine entro cui effettuare il procedimento». Tale ricostruzione ermeneutica sarebbe coerente con quanto riportato nel dossier del 25 gennaio 2022 sulla legge di bilancio 2022, volume II, art. 1, commi da 217 a 526, del Servizio studi del Senato della Repubblica e del Servizio studi, Dipartimento bilancio, della Camera dei deputati, in cui emergerebbe che «[n]on appare chiaro se quest'ultima norma faccia espresso riferimento alle medesime categorie di personale e al medesimo requisito di anzianità di servizio contemplati dalla norma precedente [...]. La norma non chiarisce se le prove selettive siano riservate al personale in oggetto e la congruità di tale previsione, tenendo anche conto che la stessa non pone limiti percentuali rispetto al totale dei posti disponibili» (è citato il dossier, pagg. 558 e seguenti).



L'interpretazione della norma statale interposta fornita dal legislatore molisano sarebbe altresì conforme al dettato costituzionale, che non ammetterebbe discriminazioni tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, posto che il lavoro è tutelato «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.), senza distinzioni, ai sensi dell'art. 3 Cost.

In punto di fatto, sostiene la Regione che durante i primi mesi dell'emergenza pandemica l'Azienda sanitaria regionale del Molise avrebbe assunto personale di operatore socio-sanitario (OSS) e infermieristico con contratti a partita IVA, mentre solo in un secondo momento avrebbe utilizzato la «tipologia di contratto di lavoro a tempo determinato». In conseguenza di tale scelta, il personale inizialmente assunto in Molise in ragione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 non avrebbe potuto maturare il requisito dei diciotto mesi di anzianità entro il 30 giugno 2022, così come richiesto dall'art. 1, comma 268, lettera *b*), della legge n. 234 del 2021, ma solo entro il 31 dicembre 2022.

In applicazione della normativa statale evocata a parametro interposto, pertanto, il personale assunto originariamente dalla Regione Molise sarebbe illegittimamente discriminato, rispetto a quello assunto in tutto il resto d'Italia, pur avendo svolto identiche prestazioni rispetto ai lavoratori reclutati con contratto a tempo determinato.

2.2.- Rappresenta poi la difesa regionale che, qualora questa Corte dovesse escludere la possibilità di interpretare la norma statale nel senso e nei termini di cui alla legge regionale impugnata, dovrebbe autorimettere questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 268, lettera *b*), della legge n. 234 del 2021, là dove interpretato nel senso di escludere dalla stabilizzazione i lavoratori con contratto diverso da quello di lavoro subordinato - «previamente selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio» - appartenenti al profilo anche tecnico e amministrativo e che abbiano maturato la richiesta anzianità fino al termine del 31 dicembre 2022, in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost.

In punto di rilevanza, la Regione Molise ritiene che la prospettata questione incidentale sulla norma statale assuma carattere pregiudiziale e strumentale per definire il ricorso in via principale, posto che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma interposta farebbe «venire meno il parametro intermedio cui è ancorata l'impugnazione della Presidenza del Consiglio, con la conseguenza che la legge regionale del Molise n. 13 del 2022 risult[erebbe] legittima».

In punto di non manifesta infondatezza, la difesa regionale rappresenta che la norma statale discriminerebbe irragionevolmente sia fra lavoratori subordinati e lavoratori con altra tipologia contrattuale, sia tra profili professionali (sanitari e socio-sanitari, da un lato, e tecnico-amministrativi, dall'altro); nonché tra lavoratori che abbiano prestato servizio ad una certa data e lavoratori che abbiano maturato l'anzianità in mesi successivi, nonostante tutti abbiano contribuito, con il loro lavoro, al contenimento della fase pandemica e pertanto tutti risultino equamente meritevoli di valorizzazione, in accordo al senso e alla *ratio* della stessa norma statale censurata (id est, consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio durante l'emergenza da COVID-19).

L'irragionevole discriminazione si tradurrebbe dunque, in una violazione dell'art. 3 Cost., il quale sancisce l'uguaglianza dei cittadini «senza distinzioni, tra l'altro, di “condizioni personali e sociali”», nonché dell'art. 35, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[l]a Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni».

3.- Con memoria depositata nei termini, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le censure formulate nel ricorso, soffermandosi in particolare sull'incremento della spesa pubblica determinata dalla legge regionale impugnata e sulla mancata quantificazione degli oneri finanziari da essa derivanti. Tali norme - sia nella parte in cui disciplinano la stabilizzazione del personale precario, sia nella parte in cui consentono l'espletamento di procedure selettive per il reclutamento di dipendenti da destinare ai “servizi reinternalizzati” - oltre a determinare la lesione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., pregiudicherebbero la stessa attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari approvato dalla stessa Regione Molise, interferendo altresì con i poteri del commissario ad acta, dal che la lesione anche dell'art. 120 Cost.

4.- Anche la Regione resistente ha depositato memoria nei termini, osservando che - per effetto dell'art. 4, comma 9-*quinqüesdecies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14 - il legislatore statale avrebbe allungato i termini per il conseguimento dei requisiti di cui alla lettera *b*) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, portandoli al 31 dicembre 2024, rispetto all'originaria scadenza del 30 giugno 2022. Tale sopravvenienza normativa farebbe venire meno la censura governativa relativa alla deroga ai termini per il conseguimento dell'anzianità.

Quanto alle censure sulla carenza di quantificazione finanziaria e sull'interferenza con le attribuzioni del commissario ad acta, la difesa regionale rappresenta che la disposizione impugnata non avrebbe carattere precettivo, ma sarebbe meramente programmatica, poiché non suscettibile di immediata attuazione. La disposizione regionale, sostiene la Regione, recherebbe una norma che «consente agli Enti del Servizio sanitario regionale di dare attuazione all'art. 1, comma 268, lettere *b*) e *c*) della legge 30 dicembre 2021, n. 234, unicamente previa la ricognizione dei fabbisogni del personale anche aggiornando, eventualmente in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, ma pur sempre ferma restando la capacità di spesa», sulla quale inciderebbero comunque le decisioni del commissario ad acta. Così ricostruita, la norma regionale non avrebbe alcuna capacità di determinare un effetto peggiorativo della spesa sanitaria, tale da violare i principi evocati dal ricorrente in materia di contabilità pubblica.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge reg. Molise n. 13 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 120, secondo comma, Cost.

L'art. 1 della predetta legge regionale dispone che «1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera *b*) e *c*), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021»; l'art. 2 disciplina invece l'entrata in vigore della legge regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri muove nei confronti dell'art. 1 della legge regionale in esame quattro specifiche censure, contestandolo nella parte in cui prevede, ai fini dell'attuazione della procedura di stabilizzazione prevista dall'art. 1, comma 268, lettera *b*), della legge n. 234 del 2021: *i*) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale; *ii*) la possibilità di stabilizzare personale contrattualizzato con qualunque forma di contratto flessibile; *iii*) l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione anche al personale dei ruoli tecnico e amministrativo; *iv*) l'estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (prevista, nel testo originario della normativa statale, al 30 giugno 2022).

Per tali motivi la legge regionale impugnata, derogando ai criteri previsti dall'art. 1, comma 268, lettera *b*), della legge n. 234 del 2021 - da considerarsi come disposizione interposta - si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto la normativa molisana impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale. La medesima disposizione regionale sarebbe altresì in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la normativa statale in materia di stabilizzazione del personale sanitario (art. 1, comma 268, lettere *b* e *c*, della legge n. 234 del 2021) esprimerebbe al contempo principi fissati dal legislatore statale nella materia «coordinamento della finanza pubblica». Tale disposizione regionale determinerebbe altresì la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe dovuto prevedere espressamente i mezzi finanziari per far fronte agli oneri derivanti dalla medesima legge regionale.

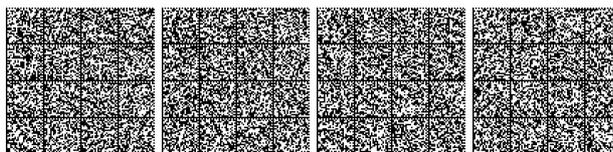
Osserva poi il ricorrente che l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, in quanto le disposizioni regionali impuginate, nel prevedere nuove assunzioni del personale, si porrebbero in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica stabiliti dal piano di rientro, di cui all'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 fra il Presidente della Regione Molise e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, recepito con la delibera della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362.

Il suddetto piano di rientro non si è concluso nei termini previsti e la Regione sarebbe ancora vincolata alla sua osservanza nonché all'adozione delle misure di contenimento della spesa, ai sensi del vigente «Quadro economico e programmatico complessivo per il triennio 2022-2024».

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, deduce la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., poiché le norme regionali impuginate interferirebbero con i poteri che la Costituzione attribuisce al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari.

Il ricorrente, infine, lamenta la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. da parte dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, anche là dove prevede la possibilità di avviare procedure selettive del personale, in deroga alle condizioni stabilite dall'art. 1, comma 268, lettera *c*), della legge n. 234 del 2021, ossia in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, estendendo tali procedure anche al personale tecnico-amministrativo, senza rispettare i requisiti di anzianità di servizio stabiliti dal legislatore statale.

2.- Preliminarmente all'esame del merito deve circoscriversi il *thema decidendum* in quanto, benché il ricorso impugni l'intera legge reg. Molise n. 13 del 2022, le censure si appuntano esclusivamente sull'art. 1, nella parte in cui deroga alle disposizioni statali che dettano i criteri per la stabilizzazione del personale e per l'avvio di procedure selettive riservate. Pertanto, l'esame di questa Corte deve limitarsi alla parte dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, là dove deroga alle condizioni stabilite dalle lettere *b*) e *c*) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che rimettono a ciascuna regione il compito di definire i «criteri di priorità» da seguire per realizzare la procedura di stabilizzazione ivi prevista.



3.- Sempre in via preliminare va precisato che la disposizione statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021) è stata ripetutamente modificata dopo il promovimento delle odierne questioni e che nel presente giudizio rilevano le sole modifiche concernenti i profili di denunciato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e quella interposta (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Il legislatore statale è intervenuto sulla disposizione di cui alla lettera b) del citato comma 268, dapprima con l'art. 20-ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, sostituendo l'originaria formula (utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione) «il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari» con la seguente: «il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario».

Successivamente, è intervenuto con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), sostituendo le parole «che abbiano maturato al 30 giugno 2022» con quelle «che abbiano maturato al 31 dicembre 2023», consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio fosse maturato entro quest'ultima data.

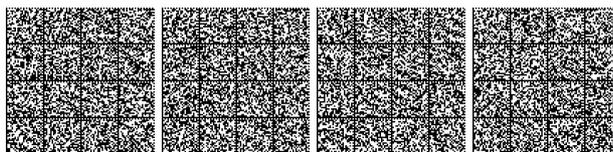
A seguito delle anzidette modifiche, la disposizione statale interposta - limitatamente alla lettera b) del comma 268 - prevede che, «[a]l fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] b) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive».

Infine, è intervenuto l'art. 4 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, che ha apportato significative innovazioni sulla disciplina statale interposta in quanto rivolte ad estendere l'ambito di applicazione della stabilizzazione.

Più precisamente, il suo comma 9-quinquiesdecies ha ulteriormente allungato i termini per conseguire i requisiti ai fini della stabilizzazione, portandoli al 31 dicembre 2024, «[a]llo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale [...]».

Inoltre, il successivo comma 9-septiesdecies, pur senza modificare la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021), ha esteso l'applicabilità di quest'ultima, «previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio, nei limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

4.- Ai fini dell'esame del merito, è necessaria una breve ricostruzione del contesto normativo di riferimento. La disposizione statale di cui alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nel limitare le stabilizzazioni solo ai lavoratori precedentemente reclutati mediante contratti a tempo determinato, introduce un limite in materia di ordinamento civile, in conformità a quanto stabilito dall'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», il quale consente, sino al 31 dicembre 2023, l'assunzione a tempo indeterminato del personale non dirigenziale, che possiede i seguenti requisiti: a) risulti in servizio, anche per un solo giorno, successivamente alla data del 28 agosto 2015,



con contratto di lavoro a tempo determinato presso l'amministrazione che deve procedere all'assunzione; b) sia stato assunto a tempo determinato attingendo a una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita a una procedura concorsuale - ordinaria, per esami o per titoli, ovvero anche prevista in una normativa di legge - in relazione alle medesime attività svolte intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze della stessa amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

Questa Corte, nel decidere una questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, ha già avuto modo di chiarire che «[d]alle procedure di "stabilizzazione" previste dall'art. 20 sono esclusi, per effetto della norma di chiusura contenuta nel censurato comma 9, ultimo periodo, del medesimo articolo, i lavoratori utilizzati mediante contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni. Tale esclusione, però, non è irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost. La prescrizione, contenuta nella disposizione censurata, dell'instaurazione di un rapporto di lavoro a seguito di concorso pubblico, prevista con riferimento alla fattispecie del contratto a termine, non è ipotizzabile anche per la parallela fattispecie del contratto di somministrazione a tempo determinato, poiché quest'ultimo non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro diretto tra lavoratore somministrato ed ente utilizzatore» (sentenza n. 250 del 2021).

La disciplina sulla stabilizzazione del personale della pubblica amministrazione introduce, dunque, una deroga temporanea al principio del pubblico concorso.

Trattandosi di disposizioni derogatorie al predetto principio, questa Corte ha chiarito che esse comportano «un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che [...] appartiene primariamente al legislatore» (sentenza n. 140 del 2009). Tale giudizio è, pertanto, suscettibile di censure di legittimità costituzionale solo nei casi di manifesta irragionevolezza» (sentenza n. 207 del 2017).

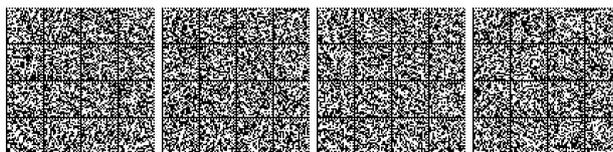
L'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021, nel delimitare la possibilità di stabilizzare solo i lavoratori preliminarmente reclutati con contratto a tempo determinato (e che abbiano superato un concorso), non comporta una irragionevole disparità di trattamento, poiché difetta la condizione di sostanziale identità delle situazioni messe a confronto. Nella fattispecie dei lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, infatti, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di lavoratori reclutati con altre forme contrattuali flessibili, il lavoratore viene inserito, mediante procedure selettive, nell'organizzazione dell'ente.

La scelta operata dal legislatore statale con la lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 - di introdurre una procedura di stabilizzazione in deroga alla regola del pubblico concorso - rispetta le condizioni stabilite dalla norma di cui al comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e pertanto supera il vaglio di non manifesta irragionevolezza.

5.- Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, limitatamente ai profili sopra indicati, sono fondate per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021.

5.1.- Quanto all'ambito materiale inciso, esso deve essere individuato tenendo conto dello specifico contenuto delle norme impugnate della disposizione regionale in esame, le quali - come detto - attengono alla possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale (a fronte della coerenza con siffatto piano che si desume dalla norma interposta), all'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della procedura di stabilizzazione (tale da ricomprendere anche il personale del ruolo tecnico e amministrativo e previamente reclutato con qualunque forma contrattuale) e, infine, all'estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (prevista nel testo originario della normativa statale al 30 giugno 2022).

In proposito, questa Corte ha rilevato che «deve ritenersi integrata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012)» (sentenza n. 194 del 2020). È stata dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che intervenivano su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incidevano sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato per effetto della norma censurata (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2021).



Si tratta, più in generale, di limiti introdotti dal legislatore statale al fine di porre un argine al rischio di un'indiscriminata stabilizzazione di personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19» con l'esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale, nel rispetto altresì del già richiamato principio in materia di pubblico concorso.

Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); e 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche) (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Ci si trova, dunque, di fronte a norme che intervengono in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), in quanto quelle recate dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 sono previsioni che intervengono nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile» e sono rivolte al contempo a contenere la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti entro limiti ragionevoli, in quanto tali espressive di principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Per questa ragione, il legislatore regionale non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché reclutato «con contratti a tempo determinato»; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

Del resto, le disposizioni regionali impugnate non hanno trovato attuazione, posto che le uniche stabilizzazioni intervenute medio tempore nella Regione rispettano i criteri stabiliti dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021. La Regione può quindi provvedere alla stabilizzazione del personale tenendo conto della sopravvenuta normativa statale.

6.- Sono altresì fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022 promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021.

La legge regionale in esame all'art. 1 prevede di avviare procedure selettive in deroga a quanto stabilito dalla norma statale interposta di cui alla lettera c) del comma 268, precisamente, al piano triennale di fabbisogno del personale, ai termini per calcolare l'anzianità nonché ai ruoli cui riservare le menzionate procedure selettive.

Come già ricordato (punto 5.1.), i criteri introdotti dal legislatore statale per avviare procedure selettive riservate al personale sanitario e socio-sanitario sono volti a contemperare l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19» con l'altrettanto pressante esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale, nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso.

Il legislatore regionale, nell'avviare procedure selettive riservate deve, dunque, attenersi ai criteri stabiliti dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa a dettare principi di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022 è costituzionalmente illegittimo: nella parte in cui prevede di avviare le procedure selettive riservate, «in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, quindi limitatamente alle parole «tecnico e amministrativo»; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

7.- Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione regionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale anche al personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché del personale che sia stato reclutato «con contratti a tempo determinato», diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede di avviare procedure selettive riservate, «in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, quindi limitatamente alle parole «tecnico e amministrativo»; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230099

N. 100

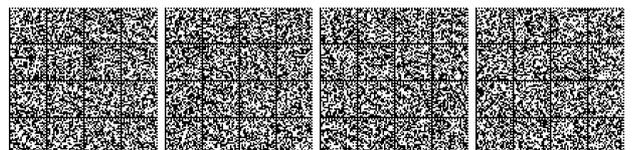
Sentenza 21 marzo - 22 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Iscrizione straordinaria all'albo regionale - Requisiti per i dirigenti regionali e per i soggetti in possesso di laurea - Esonero dalla partecipazione al corso di formazione professionalizzante e dal superamento del relativo esame finale - Eccedenza dalle competenze statutarie e violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Enti locali - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Iscrizione straordinaria all'albo regionale - Requisiti per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari degli enti locali in servizio presso le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Esonero dalla partecipazione al corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e dal superamento del relativo esame finale - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie, nonché violazione dei principi di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego e del pubblico concorso - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2002, n. 6, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettera *l*); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, primo comma, lettera *b*).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 luglio 2022, depositato in cancelleria il 27 luglio 2022, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2023 il giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato della Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 21 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 27 luglio 2022 e iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), «in quanto tale disposizione eccede» dalla competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, «determinando una indebita ingerenza nella materia "ordinamento civile"» e ponendosi altresì in contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione, nonché con l'art. 2, lettera *b*), della legge costituzionale 2 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.- Afferma il ricorrente che la legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 ha introdotto una deroga alla normativa in materia di iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali, disciplinata dalla legge della Regione Valle d'Aosta 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta).

L'art. 1 di tale legge stabilisce che all'albo regionale sono iscritti i soggetti selezionati con concorso pubblico (comma 5) e i soggetti di cui al comma 6, ossia: *a*) dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato; *b*) soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale; *c*) soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127); *d*) segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano; *e*) segretari iscritti per almeno un triennio all'albo regionale, ai sensi del comma 5, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.

Il comma 7 del medesimo articolo prevede che i soggetti di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 6 sono iscritti subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione «professionalizzante» e al superamento del relativo esame finale, mentre il successivo comma 8 prevede che i soggetti di cui alle lettere *c*) e *d*) del comma 6 sono iscritti subordinata-



mente alla frequenza di un corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento regionale» e al superamento del relativo esame finale (con esclusione dei soggetti già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 - prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri - dispone che, «[i]n considerazione della carenza di soggetti incaricabili iscritti all'Albo regionale dei segretari e nelle more dell'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'accesso al medesimo Albo, da concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, in via straordinaria possono presentare domanda di iscrizione straordinaria all'Albo, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della legge regionale 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta), i soggetti ivi elencati».

Secondo il ricorrente, tale disposizione non implicherebbe «in sé» alcuna novità, «dal momento che la possibilità di iscrizione “straordinaria”, nelle more dell'espletamento della nuova procedura concorsuale, per la durata di diciotto mesi dalla entrata in vigore della legge n. 6/2022, è conforme a quella riconosciuta in via “ordinaria” ai soggetti di cui all'art. 1, comma 6, cit.».

L'intervento «derogatorio», invece, starebbe nel comma 3 dell'art. 4, il quale, «nell'ambito dell'iscrizione “straordinaria” ivi regolata», esonererebbe «i soggetti in questione dall'obbligo di svolgimento dei corsi di formazione e dal superamento dei relativi esami finali» di cui all'art. 1, commi 7 e 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

1.2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che l'impugnato art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 realizzi «una indebita ingerenza» nella materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, «oltre che una violazione dei principi di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi (articoli 3, 51, primo comma, 97 della Costituzione)».

Deduce il ricorrente che, poiché le funzioni di segretario rivestono una particolare rilevanza ai fini dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, il legislatore statale ha previsto una rigorosa procedura di selezione di soggetti adeguatamente qualificati per l'iscrizione all'albo nazionale di cui al d.P.R. n. 465 del 1997.

In particolare, l'art. 13 del d.P.R. citato prevede che l'iscrizione all'albo nazionale sia subordinata all'espletamento di una procedura concorsuale suddivisa in una prova preselettiva e in prove scritte e orali (commi 4 e 5), seguita da un corso-concorso della durata di sei mesi con una verifica intermedia (comma 6) e da un tirocinio pratico di due mesi presso uno o più comuni.

La disciplina statale sarebbe espressione di «principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che garantiscono l'imparzialità dell'azione amministrativa, l'eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, il concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche (articoli 3, 51, primo comma, 97 della Costituzione)».

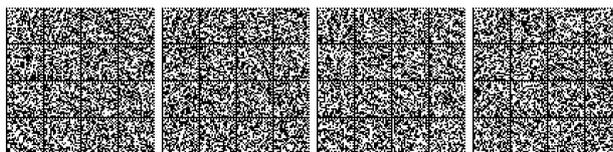
Dal canto suo - prosegue il ricorrente - l'art. 2, lettera b), dello statuto speciale attribuisce alla competenza primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste la materia dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, da esercitare in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Ebbene, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con tale norma statutaria e con le menzionate norme costituzionali, poiché «dispone l'inapplicabilità» dell'art. 1, commi 7 e 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, consentendo l'iscrizione all'albo regionale di soggetti che non hanno in precedenza vinto alcun concorso a tal fine, rispetto ai quali, dunque, non sarebbe «assicurata una procedura volta ad accertare [...] la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali».

Aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 pone «come strumento primario di selezione dei soggetti da iscrivere nell'albo regionale quello della procedura concorsuale pubblica» e indica cinque categorie di soggetti per cui il pubblico concorso non è necessario (art. 1, comma 2, lettere da a ad e).

In particolare, per i soggetti di cui alle lettere a), b), c) e d) l'art. 1, commi 7 e 8, prescrive l'espletamento di un corso di formazione e il superamento di un esame conclusivo, non essendo sufficiente la sola appartenenza a una delle rispettive categorie.

Per i soggetti di cui alla lettera a), ossia per i dirigenti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato, poi, andrebbe sottolineata la differenza tra le funzioni dirigenziali e quelle segretariali, come comprovato dall'assenza di una disposizione equivalente a livello nazionale che sancisca la possibilità di iscrizione dei dirigenti statali o degli enti locali all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali.



Questa Corte, nella sentenza n. 95 del 2021, con riferimento ad alcune norme regionali relative allo status giuridico ed economico del segretario comunale, avrebbe sottolineato che il previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, non garantisce il rispetto del principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost., quando la selezione medesima non abbia natura concorsuale e non sia riferita al tipo e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere.

Per i soggetti di cui alla lettera *b*), ossia per coloro che sono in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale, andrebbe sottolineato, invece, che non appartengono al pubblico impiego.

Anche per tale categoria di soggetti, pertanto, l'accesso all'albo regionale in assenza di qualsiasi procedura di selezione o della formazione prevista dall'art. 1, comma 7 - volta ad accertare la qualificazione professionale necessaria per esercitare le funzioni segretariali - sarebbe contrario ai principi costituzionali evocati.

Infine, con riferimento ai soggetti di cui alla lettera *c*), ossia agli iscritti all'albo di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997, e a quelli di cui alla lettera *d*), ossia ai segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, le circostanze eccezionali invocate dal legislatore regionale per non procedere al preventivo accertamento delle specialità linguistiche, funzionali e ordinamentali regionali, potrebbero tutt'al più giustificare l'iscrizione diretta nell'albo regionale con efficacia circoscritta a un periodo limitato, diversamente da quanto previsto dall'art. 4, comma 3, in esame.

Andrebbe altresì considerata la sentenza di questa Corte n. 167 del 2021, che - dopo avere ricondotto alla materia statutaria dell'ordinamento degli enti locali la disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia allora impugnata che attribuiva transitoriamente «[le] funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'interno (sentenza n. 23 del 2019), ai “dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale”» - ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del principio generale dell'ordinamento giuridico «per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale».

In conclusione, l'impugnato art. 4, comma 3, nel prevedere l'inapplicabilità dell'art. 1, commi 7 e 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, escluderebbe la fase di accertamento della qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali, ponendosi in conflitto con la normativa statale e con i «principi costituzionali di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, del concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche, eccedendo altresì le competenze statutarie».

2.- Con atto depositato il 5 settembre 2022, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni promosse in ricorso.

2.1.- Dopo avere ricostruito il quadro normativo regionale in termini analoghi a quelli esposti in ricorso, la Regione resistente eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 2, lettera *b*), dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in ragione della mancata completa identificazione delle competenze legislative attribuitele dallo statuto speciale.

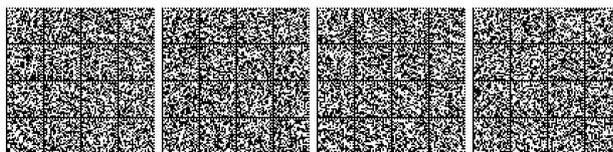
Il ricorrente, infatti, avrebbe omesso di confrontarsi con la competenza statutaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, attribuita alla resistente dalla lettera *a*) dello stesso art. 2 dello statuto speciale, nonché, «con la disciplina» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile alla Regione «in forza della clausola di “maggior favore”» contenuta nell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La mancata evocazione di tale competenza legislativa, «legata da un rapporto di immediata e diretta pertinenza con l'oggetto del presente giudizio», osterebbe alla puntuale delimitazione del *thema decidendum*, determinando, secondo la giurisprudenza costituzionale, la genericità della censura e, con essa, la sua inammissibilità.

2.2.- Ancora, la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. sarebbe inammissibile per difetto di motivazione, dal momento che il ricorrente non spenderebbe «alcuna considerazione sul perché la disciplina regionale violerebbe la citata competenza legislativa esclusiva dello Stato».

2.3.- La questione sarebbe poi inammissibile, laddove il ricorrente invoca, «come parametro interposto», l'art. 13 del d.P.R. n. 465 del 1997, trattandosi di una norma regolamentare «alla quale, [...] allorché [...] non si versi in ambiti rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», «e` inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale» (si citano le sentenze di questa Corte n. 180 del 2020 e n. 303 del 2003).

2.4.- In ogni caso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 2, lettera *b*), dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. non sarebbero fondate nel merito.



La disposizione impugnata, infatti, non sarebbe ascrivibile all'ordinamento civile, ma si attergerebbe «a norma di carattere puramente organizzativo», volta a garantire il funzionamento del servizio di segreteria in tutti gli enti locali della Regione, e, in ogni caso, sarebbe «correlata a un momento antecedente» al sorgere del rapporto di lavoro.

Essa, dunque, sarebbe estrinsecazione delle competenze legislative conferite alla Regione resistente dall'art. 2, lettere *a)* e *b)*, dello statuto speciale, in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, nonché di quella residuale «radicata» nell'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali.

In tale scenario, del tutto inconferente sarebbe il richiamo operato dal Presidente del Consiglio dei ministri alla sentenza n. 167 del 2021.

È vero che in quell'occasione questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in tema di reggenza temporanea delle sedi di segreteria, riconducendole alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Ciò nondimeno, tale precedente non sarebbe «sovrapponibile al caso di specie», dal momento che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 configurerebbe i segretari degli enti locali della Regione come funzionari non statali ma regionali.

2.5.- Parimenti non fondate sarebbero le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.

In relazione alla dedotta violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, secondo la resistente, bisognerebbe prendere le mosse dalla considerazione che, nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali, «non ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dei canoni di imparzialità e di buon andamento» (si cita la sentenza di questa Corte n. 126 del 2020).

Ne conseguirebbe che il giudizio di compatibilità della norma censurata con l'art. 97 Cost. dovrebbe essere necessariamente condotto «alla luce delle peculiarità che la contraddistinguono, delle finalità che essa persegue e del contesto nel quale si colloca».

In quest'ottica, la lettura dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 consentirebbe di appurare la natura temporanea e straordinaria della disposizione impugnata, la cui *ratio* giustificatrice si rinviene nell'esigenza di sopperire alla «carenza di soggetti incaricabili iscritti all'Albo regionale dei segretari», così assicurando il «principio di continuità amministrativa».

Non potrebbe sottacersi, poi, che, in virtù dell'art. 4, comma 4, della medesima legge regionale, «[i] soggetti iscritti all'Albo ai sensi del comma 1 possono essere incaricati alla pari di quelli di cui all'articolo 8, comma 5, lettera *c)*, della legge regionale 24 settembre 2019, n. 14 (Disposizioni urgenti per il reclutamento di segretari degli enti locali della Valle d'Aosta), e agli incarichi agli stessi conferiti si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo».

In particolare, a mente dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 14 del 2019, «[a]i soggetti iscritti all'Albo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della l.r. 46/1998 l'incarico di segretario di ente locale è conferibile a tempo determinato nei seguenti casi: *a)* per supplenza, ovvero per la temporanea copertura: 1) dei posti corrispondenti al numero di segretari iscritti all'Albo ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l.r. 46/1998 incaricati di funzioni dirigenziali nella Regione o negli altri enti del comparto unico regionale, ai sensi dell'articolo 25 del regolamento regionale 17 agosto 1999, n. 4 (Ordinamento dei segretari degli enti locali della Valle d'Aosta), sino al rientro in servizio alla cessazione dell'incarico esterno; 2) dei posti dei segretari collocati in aspettativa per mandato politico o sindacale o in astensione obbligatoria o facoltativa dal servizio nei casi previsti per legge; *b)* per reggenza, ovvero per la copertura dei posti vacanti qualora, previo esaurimento della graduatoria del corso-concorso, il numero dei posti di segretario sia superiore al numero di soggetti iscritti all'Albo ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l.r. 46/1998, sino alla conclusione della procedura concorsuale che deve essere avviata per la copertura dei suddetti posti».

In ultima analisi, l'art. 4, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, rinviando all'art. 8 della legge reg. Valle d'Aosta n. 14 del 2019, sottoporrebbe «la deroga concepita dall'impugnato comma 3 al regime delle assunzioni a tempo determinato, prefigurando il subentro automatico dei vincitori [...] e degli idonei del nuovo concorso ai soggetti medio tempore investiti dell'incarico», il che comproverebbe come nessuna violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa sia predicabile nel caso di specie.

Ancora, non suffragherebbe la fondatezza della censura neanche la sentenza di questa Corte n. 95 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., della disposizione regionale in quella sede



impugnata perché consentiva «l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa».

Il ricorrente non si avvedrebbe, infatti, come, contrariamente alla normativa allora scrutinata, l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 «si iscriva in un contesto in cui, nella Regione, il principio del concorso pubblico è ormai generalizzato [...] e subisca una deroga assolutamente limitata nel tempo (quello necessario per l'esperimento della nuova procedura concorsuale) con una finalità essenzialmente suppletiva di carenze di organico non altrimenti evitabili».

Oltretutto, la disposizione impugnata si collocherebbe in un quadro già definito dalla previgente legislazione regionale e non contestata dallo Stato, che avrebbe disegnato «un sistema, per dir così, a doppio binario».

In base a tale sistema, la copertura degli incarichi di segretario comunale avverrebbe, in via ordinaria e permanente, attingendo agli iscritti all'albo che siano vincitori di selezione concorsuale (art. 1, comma 5, legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998), dal momento che l'art. 8, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 14 del 2019 prevede che «[t]utti i soggetti iscritti all'Albo ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l.r. 46/1998 hanno diritto ad un incarico di segretario di ente locale».

Il secondo binario, invece, “metterebbe capo” a una modalità di provvista straordinaria e provvisoria, e riguarderebbe le categorie di iscritti di cui all'art. 1, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, che già nella disciplina previgente alla novella impugnata non erano selezionati per concorso.

Tali categorie, pertanto, non sarebbero destinate a un accesso stabile e permanente al ruolo di segretario comunale, ma potrebbero ricevere temporaneamente il conferimento dell'incarico per le ragioni straordinarie e temporanee di cui all'art. 8, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 14 del 2019.

Nell'ambito di questo «secondo binario», dunque, venute meno le esigenze temporanee, i segretari supplenti o reggenti cesserebbero dall'incarico, in quanto, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 8 della legge reg. Valle d'Aosta n. 14 del 2019, «[i] titolari, al momento del rientro in servizio, e i vincitori e gli idonei al corso-concorso, al momento di iscrizione all'Albo, occupano prioritariamente i posti vacanti e, se insussistenti, subentrano nei posti di segretario conferiti ai sensi del comma 3, partendo dall'ultima assegnazione effettuata dall'Agenzia».

Ebbene, il descritto impianto normativo non sarebbe stato introdotto dalla disposizione impugnata, la quale si sarebbe limitata a ridefinire alcuni requisiti per l'iscrizione di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

Detto in altri termini, in relazione all'ipotesi che qui rileva, il sistema di copertura mediante dipendenti che non abbiano partecipato ad una procedura concorsuale opererebbe solo e fintanto che non vi siano sufficienti vincitori (o idonei) provenienti dalle selezioni concorsuali e, temporaneamente, nelle more dei concorsi.

Le censure del ricorrente, pertanto, si sarebbero dovute semmai rivolgere all'art. 1, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 e all'art. 8, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 14 del 2019, i quali, tuttavia, «non sono stati impugnati né mai fatti comunque oggetto di doglianza» davanti a questa Corte, «di talché, tenuto conto della neutralità [...] dell'espletamento di un corso di formazione, ai fini del rispetto del principio del concorso pubblico, si dovrebbe ritenere che il Presidente del Consiglio dei Ministri sia decaduto dalla possibilità di far valere tale vizio».

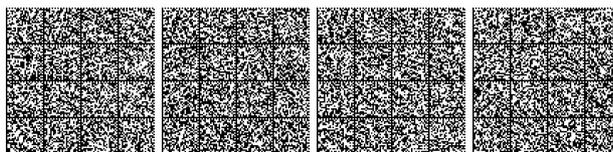
Quanto, infine, alla dedotta violazione del principio di parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, sarebbe sufficiente osservare come la titolarità, in capo alla Regione, di competenze legislative in subiecta materia implichi logicamente la possibilità che la disciplina regionale diverga da quella dello Stato o di altre regioni.

3.- Con memoria depositata il 16 febbraio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente e ulteriormente sviluppato le argomentazioni illustrate in ricorso.

3.1.- L'eccezione di inammissibilità per mancata evocazione del parametro di cui all'art. 2, lettera a), dello statuto speciale sarebbe non fondata, essendo la disciplina del segretario comunale riconducibile alla materia dell'ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni.

3.2.- Non fondata sarebbe anche l'eccezione di inammissibilità per mancata motivazione delle ragioni di evocazione del parametro dell'ordinamento civile, essendosi in ricorso chiarito che tra i limiti alla competenza primaria della Regione resistente vi sarebbe anche il principio dell'ordinamento giuridico secondo cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale, «in quanto parte anche dell'ordinamento civile».

3.3.- Secondo il ricorrente, infine, non è fondata l'eccezione di inammissibilità relativa all'evocazione dell'art. 13 del d.P.R. n. 465 del 1997, dal momento che esso sarebbe espressione di diversi parametri costituzionali (artt. 3, 51 e 97 Cost.), i quali fungono da limiti alla competenza primaria della resistente.



3.4.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il carattere temporaneo delle funzioni attribuite ai segretari comunali reclutati con le nuove modalità dà luogo ad un rapporto di lavoro a tempo determinato non in linea con il modello statutale, «in quanto il relativo contratto risulta sprovvisto del termine “naturale” di scadenza» e «il termine finale del rapporto [...] è individuato mediante rinvio alla condizione dell’assunzione dei vincitori di una nuova procedura, condizione del tutto eventuale ed ipotetica».

In tal modo, «la disposizione regionale impugnata, oltre a difettare dell’elemento tipico dei rapporti a tempo determinato, ossia il termine massimo finale - determinando una indebita ingerenza nella materia dell’ordinamento civile [...] - espone, altresì, l’incarico del segretario ad una condizione di incertezza non conciliabile ne’ con il buon andamento dell’azione amministrativa, in ragione della sua precarietà, ne’ con il principio concorsuale, stante la possibilità, ammessa dalla stessa Difesa regionale [...], che l’incarico in questione possa anche protrarsi per un tempo indefinito».

La legislazione statale, per contro, prefigurerebbe l’accesso agli enti locali mediante contratto a tempo determinato per un massimo di cinque anni (art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali»).

Parimenti non fondata sarebbe la tesi della Regione resistente secondo cui sarebbe ininfluente l’eliminazione della frequenza dei corsi e dei relativi esami finali, data la natura temporanea dell’incarico attribuibile ai segretari in questione.

Secondo il ricorrente, le circostanze eccezionali e straordinarie richiamate dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste avrebbero dovuto essere affrontate con una più efficace programmazione dei fabbisogni, come fatto dal legislatore nazionale che, «per fronteggiare analoghe esigenze, ha definito una normativa - anch’essa emergenziale ed interinale - volta a contemperare la continuità dell’azione amministrativa con la salvaguarda dei principi costituzionali in materia di accesso ai pubblici impieghi».

Infatti, l’art. 16-ter, commi 9 e 10, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, non avrebbe previsto deroghe alle modalità di iscrizione all’albo, che restano quelle esclusivamente concorsuali, ma avrebbe inteso potenziare le funzioni vicarie e sostitutive già previste dall’ordinamento per la figura del vicesegretario (art. 97, comma 5, TUEL), per un periodo massimo di ventiquattro mesi e senza che il vicesegretario medesimo consegua l’iscrizione all’albo e lo status giuridico ed economico del segretario.

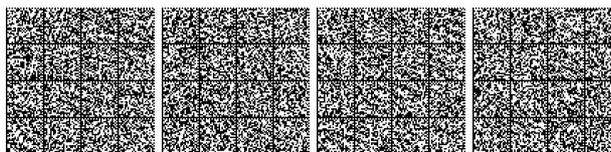
4.- Con memoria depositata il 28 febbraio 2023, la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste ha ulteriormente ribadito le eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo, osservando, con particolare riferimento al difetto di motivazione sulle ragioni dell’evocazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che il Presidente del Consiglio dei ministri, nella memoria illustrativa, avrebbe affermato che la censura sarebbe chiara, avendo lamentato che «l’attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali, categoria a cui appartengono i segretari comunali e provinciali, spettano al legislatore statale». La presunta violazione dell’ordinamento civile, tuttavia, in questo modo sarebbe solo affermata e niente affatto spiegata.

Ancora, secondo la Regione resistente, il ricorrente, nel lamentare il contrasto con la legislazione statale in relazione all’assenza di un termine «naturale» di scadenza al mandato dei segretari reclutati in forza della disposizione impugnata, avrebbe tentato una «integrazione postuma» della censura, insuscettibile di emendarne l’originaria genericità.

Anche nel merito la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste ha ribadito le argomentazioni già spese nell’atto di costituzione, osservando, in particolare, che la tesi di fondo del ricorrente muove dall’erronea premessa ricostruttiva secondo cui «il principio di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa cristallizzato nell’art. 97 Cost., e, in particolare, quello del pubblico concorso, sarebbe soddisfatto, per l’appunto, con la partecipazione dei soggetti aspiranti all’iscrizione all’Albo dei segretari comunali a tale corso di formazione professionalizzante, e al relativo esame finale».

Tale tesi, tuttavia, sarebbe smentita dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui lo svolgimento di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico (si citano le sentenze di questa Corte n. 95 del 2021 e n. 30 del 2012).

Quanto alla censura inammissibilmente formulata dalla difesa statale nella memoria illustrativa, secondo cui mancherebbe un termine finale agli incarichi conferiti in forza della disposizione impugnata, una interpretazione costituzionalmente orientata, «coerente proprio con il principio di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa radicato nell’art. 97 Cost., e con la natura “straordinaria” e “temporanea” della disciplina impugnata», imporrebbe di ritenere che il periodo di «diciotto mesi dall’entrata in vigore della presente legge», previsto dall’art. 4, comma 1, della legge reg. Valle d’Aosta n. 6 del 2022, si configuri come il limite temporale ultimo del meccanismo di iscrizione straordinaria all’albo dei segretari comunali e di successivo affidamento dell’incarico.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, secondo cui, «[f]ermi restando i requisiti di iscrizione all'Albo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della l.r. 46/1998, per i soggetti di cui al comma 1 non sono applicabili le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 7 e 8, della medesima l.r. 46/1998».

1.1.- Come si avrà modo di precisare ulteriormente, la disposizione impugnata introduce una modalità straordinaria e temporanea di iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali, inserendosi in un contesto normativo che già esonera alcune categorie di soggetti dal necessario superamento del concorso pubblico per segretari, e stabilisce per costoro una ulteriore deroga, esimendoli anche dalla previa necessaria partecipazione ad alcuni specifici corsi di formazione.

Ritiene l'Avvocatura generale dello Stato che tale disposizione violi, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., determinando «una indebita ingerenza nella materia “ordinamento civile”».

Vi sarebbe, altresì, una lesione dell'art. 2, lettera *b*), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., perché la disposizione impugnata consentirebbe l'iscrizione all'albo regionale di soggetti rispetto ai quali non sarebbe «assicurata una procedura volta ad accertare [...] la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali». Ciò determinerebbe un contrasto con i «principi costituzionali di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, del concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche», costituenti limiti alle competenze statutarie della Regione resistente.

2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse per violazione degli artt. 2, lettera *b*), dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sostenendo che il ricorso non identificherebbe in modo esauriente le competenze legislative ad essa attribuite dallo stesso statuto.

In particolare, l'Avvocatura generale avrebbe bensì lamentato che la legge regionale abbia ecceduto la competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, di cui all'art. 2, lettera *b*), dello statuto speciale, ma avrebbe ommesso di confrontarsi con l'ulteriore competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, riconosciuta dalla lettera *a*) del citato art. 2, ed anche «con la disciplina» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile alla Regione resistente «in forza della clausola di “maggior favore”» contenuta nell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Inoltre, sostiene la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sarebbe inammissibile per inconferenza del parametro, e comunque per difetto di motivazione sulle ragioni della sua evocazione, soprattutto a fronte delle citate competenze regionali di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 2 dello statuto speciale.

2.1- L'eccezione è fondata, con esclusivo riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Le sentenze n. 60 del 2023, n. 167 e n. 95 del 2021 di questa Corte hanno ricondotto le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l'accesso all'albo dei segretari comunali (e quelle relative all'attribuzione delle relative funzioni vicarie) alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Tale competenza include la disciplina del relativo personale (sentenza n. 132 del 2006), e deve esercitarsi «in “armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (sentenza n. 95 del 2021).

Il ricorso introduttivo, pur riconoscendo l'ascrizione della disposizione impugnata alla ricordata competenza statutaria, ne ha contestualmente lamentato l'incidenza sull'ordinamento civile, ma non ha fornito a supporto adeguata motivazione, dovendosi tener conto che tale motivazione deve essere «tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia» (sentenza n. 39 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 25 del 2021, n. 52 del 2017 e n. 151 del 2015).

Nemmeno può considerarsi motivazione sufficiente quella contenuta nella memoria illustrativa, ove il ricorrente deduce di aver affermato, nell'atto introduttivo, che tra i limiti alla competenza primaria della Regione resistente figurerebbe anche il «principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» secondo cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale, «in quanto parte anche dell'ordinamento civile».



In disparte l'assertività di tale ultima affermazione, la violazione del riferito principio è bensì affermata nel ricorso introduttivo, ma non è affatto posta in relazione alla previa evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. E, come è noto, il ricorso introduttivo determina il perimetro del *thema decidendum*, insuscettibile di ampliamenti ad opera delle memorie illustrative (tra le tante, sentenze n. 240 e n. 119 del 2022, n. 165 del 2017, n. 272, n. 202 e n. 145 del 2016).

Parimenti estranea all'ambito delle questioni da decidere è la censura, a sua volta proposta soltanto nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione, relativa al carattere temporaneo delle funzioni attribuite ai segretari comunali reclutati con le modalità introdotte dalla disposizione impugnata. Queste modalità, secondo il ricorrente, darebbero luogo ad un rapporto di lavoro a tempo determinato non in linea con il modello statale, «in quanto il relativo contratto risulta sprovvisto del termine “naturale” di scadenza», così determinando, nuovamente, «una indebita ingerenza» nella materia dell'ordinamento civile riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Non presente, neanche in nuce, nel ricorso introduttivo, questa censura appare piuttosto una replica alla ricostruzione del quadro normativo regionale operata dalla resistente, che ha sottolineato, in particolare, la temporaneità e sussidiarietà degli incarichi attribuiti ai soggetti presi in considerazione dalla disposizione impugnata.

2.2.- Non incide, invece, sull'ammissibilità delle questioni la mancata evocazione dell'art. 2, lettera *a*), dello statuto speciale, che attribuisce alla potestà legislativa regionale la materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

È vero che nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a differenza di quanto è previsto nelle legislazioni regionali oggetto delle menzionate sentenze n. 60 del 2023, n. 95 del 2021 e n. 167 del 2021, i segretari comunali sono dipendenti regionali e non statali, come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione autonoma Sardegna, o degli enti locali, come nel caso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 prevede che «[i] segretari degli enti locali sono dirigenti appartenenti alla qualifica unica dirigenziale, iscritti all'Albo regionale dei segretari, istituito e gestito dall'Agenzia regionale», che «è ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza della Presidenza della Regione». Per parte sua, l'art. 8 della medesima legge regionale stabilisce che il «rapporto di lavoro dei segretari degli enti locali è disciplinato dal contratto collettivo regionale di lavoro».

Alla luce di tale peculiarità, si deve convenire con la resistente che le norme regionali in tema di accesso all'albo valdostano sono espressione, sia della competenza legislativa statutaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni - posto che il segretario comunale dipende funzionalmente dal sindaco (art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998) e presta la propria attività di servizio in favore del comune - sia di quella in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale.

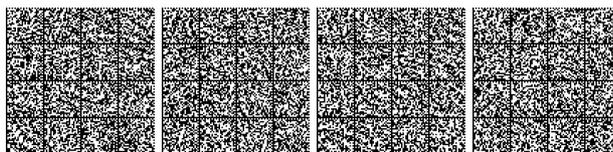
Ciò, tuttavia, non comporta l'inammissibilità delle questioni promosse, poiché entrambe le competenze legislative statutarie in esame incontrano i medesimi limiti, dovendo esercitarsi in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, «nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Per il ricorrente, l'espressa indicazione, nel ricorso introduttivo, della competenza statutaria non ricordata non avrebbe perciò comportato sostanziali modifiche in punto di onere di motivazione della censura.

3.- Non fondata è poi l'ulteriore eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione resistente in relazione al «parametro interposto» dell'art. 13 del d.P.R. n. 465 del 1997, disposizione regolamentare che non potrebbe vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

L'Avvocatura generale, infatti, non evoca questa disposizione quale limite alla competenza della Regione resistente, ma in quanto norma recante la disciplina del pubblico concorso statale per segretari comunali, in evidente attuazione (oltre che dell'art. 98, comma 1, TUEL) dell'art. 97 Cost., che è - esso sì - il limite correttamente individuato dal ricorrente alle competenze primarie della Regione medesima (sentenza n. 95 del 2021).

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, promossa per violazione dell'art. 2, lettera *b*), dello statuto speciale e dell'art. 97 Cost., è fondata nella parte in cui esso esonera i soggetti di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 dal corso di formazione «professionalizzante» di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

4.1.- L'esposizione delle ragioni della presente decisione richiede, preliminarmente, un'illustrazione della portata precettiva della disposizione impugnata, nonché una breve ricostruzione del contesto normativo in cui essa si inserisce, relativo all'accesso, nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, all'albo regionale dei segretari degli enti locali.



La regolamentazione di base per l'accesso all'albo in questione è infatti prevista, non già dalla normativa impugnata, bensì dalla menzionata legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

L'art. 1, comma 5, di quest'ultima legge stabilisce, in generale, che l'iscrizione all'albo può avvenire previo superamento del relativo concorso pubblico regionale.

Il successivo comma 6, tuttavia, consente l'iscrizione anche alle seguenti categorie: *a)* dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato; *b)* soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale; *c)* soggetti iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997; *d)* segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano; *e)* segretari iscritti all'albo regionale ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.

Come si vede, in virtù della citata disciplina regionale del 1998, i soggetti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 6 (e cioè i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea) accedono all'albo senza aver superato il pertinente concorso pubblico regionale per segretari. Per parte loro, i soggetti di cui alle lettere *c)*, *d)* ed *e)* del medesimo comma hanno superato l'apposito concorso pubblico nazionale (quelli di cui alle lettere *c)* e *d)*, oppure regionale (quelli di cui alla lettera *e)*) o ancora quello comunale (quelli di cui alla lettera *d)*, limitatamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

In questo regime, il legislatore regionale, al comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ha innanzitutto stabilito che i soggetti del primo gruppo, appunto quelli di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 6, possano iscriversi all'albo subordinatamente alla ricorrenza di un requisito specifico, ovvero la frequenza di un corso di formazione «professionalizzante» e il superamento del relativo esame finale.

Il comma 8 del medesimo art. 1, inoltre, prevede che i soggetti di cui alle lettere *c)* e *d)* del comma 6 possano iscriversi all'albo regionale, subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento regionale» e al superamento del relativo esame finale (con esclusione di coloro che siano già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

4.2.- In tale contesto normativo, l'impugnato art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 introduce dunque una deroga a quanto prescritto dai commi 7 e 8 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, cioè alle disposizioni che - per i soggetti che non hanno superato l'apposito concorso regionale per l'accesso all'albo dei segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - prevedono la frequenza di corsi di formazione e il sostenimento dei relativi esami finali.

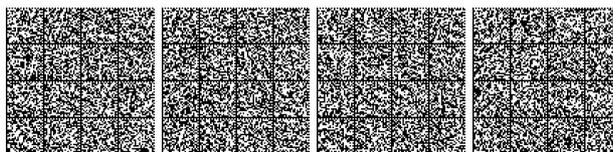
In combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, in considerazione della carenza di soggetti incaricabili iscritti all'albo regionale dei segretari e nelle more dell'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'accesso al medesimo albo, da concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, la disposizione impugnata stabilisce infatti che i soggetti di cui al comma 6, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, «in via straordinaria possono presentare domanda di iscrizione straordinaria all'Albo», senza esser tenuti a frequentare i citati corsi di formazione, e, di conseguenza, nemmeno a superare i relativi esami finali.

In sintesi, l'impugnato art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, inserendosi in una disciplina che già consente a talune categorie di accedere all'albo regionale dei segretari degli enti locali senza aver superato l'apposito concorso pubblico regionale, introduce una deroga (sia pur in via straordinaria) alla regola che a tali categorie impone, quale requisito per l'iscrizione all'albo, di frequentare appositi corsi di formazione e di superare i relativi esami finali.

5.- Ciò posto, il ricorrente lamenta, in particolare, che l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 violi l'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale e l'art. 97 Cost., perché consentirebbe l'iscrizione all'albo regionale di soggetti rispetto ai quali non sarebbe «assicurata una procedura volta ad accertare [...] la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali».

5.1.- È ben vero che la deroga originaria al principio del pubblico concorso, per alcune delle descritte categorie di soggetti, è contenuta nel comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, a suo tempo non fatto oggetto di impugnazione in via principale di fronte a questa Corte.

La disposizione ora impugnata, per parte sua, intervenendo su tale situazione normativa, prevede invece un'eccezione all'obbligo di frequenza dei menzionati corsi di formazione, e di superamento dei relativi esami finali, da parte dei soggetti di cui allo stesso art. 1, comma 6, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ossia per coloro cui è consentito l'accesso all'albo, o senza aver superato alcuno specifico concorso pubblico per la carriera di segretario degli enti locali (soggetti di cui alle lettere *a)* e *b)*, oppure dopo aver superato concorsi pubblici specifici, ma diversi da quello regionale di cui all'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale (soggetti di cui alle lettere *c)* e *d)*).



5.2.- Vengono qui particolarmente in considerazione i soggetti di cui alle lettere *a)* e *b)*, ossia coloro che non hanno superato lo specifico concorso pubblico per l'accesso alla carriera di segretario degli enti locali.

Essi, infatti, si trovano in una condizione obiettivamente differente rispetto alle altre categorie in questione, cui appartengono soggetti che quel concorso per l'accesso alla carriera di segretario lo hanno invece superato. Questa differenza viene ora ulteriormente accentuata, perché la disposizione impugnata non solo non pone rimedio, per gli appartenenti alle categorie di cui alle lettere *a)* e *b)*, all'assenza del concorso pubblico, ma aggiunge, per costoro, la possibilità di iscriversi all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno frequentare il menzionato corso di formazione «professionalizzante».

Dev'essere allora ribadita la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la frequenza di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile al superamento di un concorso pubblico, ai sensi dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 95 del 2021, n. 277 del 2013, n. 30 del 2012, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010).

Tuttavia, nella situazione normativa data, l'esonero dei soggetti che non hanno superato lo specifico concorso segretariale dal corso di formazione e dal relativo esame finale previsto dal legislatore regionale al comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 rinnova ed aggrava la violazione dell'art. 97 Cost., perché consente la diretta iscrizione all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno il previo accrescimento delle loro capacità tecnico-professionali, che quel corso, secondo le previsioni dello stesso legislatore regionale, sarebbe indirizzato a ottenere.

5.3.- Resta da precisare che non attenua la lesione qui riscontrata il carattere straordinario dell'iscrizione consentita dalla disposizione impugnata, né la circostanza - sulla quale insiste la difesa regionale - per cui tutti i soggetti di cui all'art. 1, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 (e quindi anche i soggetti presi in considerazione dalla parte di disposizione qui ritenuta costituzionalmente illegittima), possono svolgere le funzioni di segretario comunale solo a tempo determinato, per reggenza o copertura temporanea, e per il solo tempo necessario all'insediamento dei vincitori di concorsi o finanche degli idonei non vincitori, i quali, in caso di copertura di tutti i posti, comunque li precedono e li sostituiscono anche nelle assegnazioni temporanee.

Infatti, come già rilevato da questa Corte in fattispecie analoga, la straordinarietà dell'iscrizione all'albo indica soltanto che la possibilità di iscriversi è soggetta a un termine, ma nulla dice circa la durata dell'iscrizione, la quale, in difetto di previsione contraria, non può considerarsi temporanea (sentenza n. 60 del 2023). Né ha pregio il rilievo che vincitori e idonei ai concorsi pubblici regionali prevalgano, persino nelle assegnazioni temporanee, sui soggetti qui considerati: costoro vengono bensì privati dell'incarico, ma cionondimeno mantengono l'iscrizione all'albo e potrebbero perciò nuovamente ottenere incarichi in futuro.

6.- Va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale e dell'art. 97 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

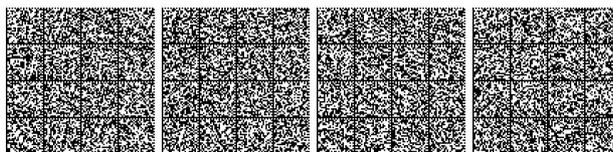
Restano assorbite le restanti questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 nella parte sopra indicata.

7.- Non sono fondate, invece, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del medesimo art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui esonera i soggetti di cui alle lettere *c)* e *d)* del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 dal corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento locale» di cui all'art. 1, comma 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

7.1.- Non sussiste, in primo luogo, la violazione dell'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale e del principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica, secondo cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spettano al legislatore statale.

È infatti risolutivo rilevare, come correttamente osservato dalla Regione resistente e come già illustrato al punto 2.2. che precede, che i segretari comunali valdostani non sono funzionari statali, ma regionali (artt. 1, comma 1, e 8 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998).

7.2.- Non vi è poi violazione dell'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale e dell'art. 97 Cost., dal momento che, come chiarito ai punti 4 e 5 che precedono, il corso di formazione, con il relativo esame finale, di cui all'art. 1, comma 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 riguarda soggetti che hanno vinto l'apposito concorso pubblico, nazionale o comunale (per le Province autonome di Trento e di Bolzano), per segretari degli enti locali, ossia soggetti la cui specifica preparazione e capacità professionale è stata oggetto di apposita verifica.



7.3.- Nemmeno sussiste, infine, l'asserita violazione dell'art. 2, lettera *b*), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., dal momento che a garantire la sostanziale condizione di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego per i soggetti di cui alle lettere *c*) e *d*) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 è proprio il previo espletamento del pubblico concorso per segretari.

I segretari in questione, infatti, in regime di iscrizione sia ordinaria che straordinaria, hanno comunque superato un'apposita procedura concorsuale, il che rende marginale e non rilevante, ai fini qui presi in considerazione, l'esonero straordinario previsto dalla disposizione impugnata dal corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento regionale».

8.- Da ultimo - non riguardando il presente giudizio quelle disposizioni della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 che consentono l'iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali a soggetti che non hanno superato il pertinente pubblico concorso - questa Corte non può esimersi dal sollecitare il legislatore regionale a un intervento riformatore coerente con i principi qui affermati, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della disciplina regionale vigente in materia (art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 29 marzo 2021, n. 4, recante «Disposizioni urgenti per garantire la tempestiva copertura dei posti di segretario degli enti locali a seguito della rideterminazione degli ambiti territoriali sovracomunali effettuata ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15. Riorganizzazione amministrativa del Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM). Modificazioni di leggi regionali»).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 6 dell'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta), non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere *c*) e *d*) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, promosse, in riferimento all'art. 2, lettera *b*), della legge costituzionale 2 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

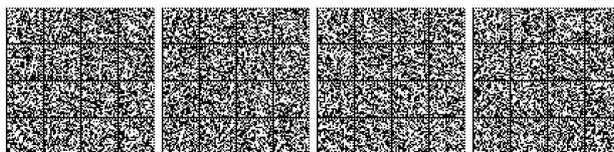
Nicolò ZANON, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 101

Sentenza 22 marzo - 23 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Informazione antimafia interdittiva - Effetti - Gestione straordinaria temporanea dell'impresa - Utili contrattuali accantonati nel corso della gestione straordinaria - Beneficiari - Asserita retrocessione alle stazioni appaltanti - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, della libertà di iniziativa economica privata, del diritto di proprietà e del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 32, commi 7 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 42.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, commi 7 e 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, nel procedimento vertente tra G. spa e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 25 luglio 2022, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di G. spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi; uditi l'avvocato Antonio Bartolini per G. spa e l'avvocato dello Stato Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 luglio 2022, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 42 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, commi 7 e 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui, secondo l'interpretazione assunta quale



diritto vivente, dispone «la retrocessione degli utili alle stazioni appaltanti» in caso di definitività del provvedimento di informativa antimafia che abbia attinto l'impresa appaltatrice in corso di esecuzione del contratto e che, in ragione della necessità del suo completamento, sia stata sottoposta alla misura della «gestione straordinaria e temporanea».

1.1.- Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere dell'impugnazione da parte di impresa sottoposta alla gestione commissariale di cui all'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in esito a interdittiva antimafia: *a)* del provvedimento prefettizio che ha disposto il versamento in favore dell'amministrazione appaltante, anziché in suo favore, degli utili derivanti dall'esecuzione dei contratti affidata alla gestione commissariale e accantonati in apposito fondo vincolato; *b)* dei relativi atti procedurali; *c)* dell'atto generale ad esso presupposto costituito dalle «Quinte linee guida per la gestione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti alla misura di straordinaria gestione, ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014» del 16 ottobre 2018 dettate dal Ministero dell'interno e dall'Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC), nella parte in cui disciplinano il meccanismo della retrocessione.

Il rimettente espone in punto di fatto che:

- la ricorrente nel 2015 è stata destinataria di informazione antimafia a carattere interdittivo ai sensi degli artt. 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) per la riscontrata sussistenza di rischi di infiltrazione mafiosa;
- sulla base di tale presupposto è stata disposta dal Prefetto di Perugia la gestione straordinaria della società in relazione ad alcuni contratti di appalto in corso con nomina di tre amministratori;
- l'impugnazione proposta dalla società avverso l'interdittiva è stata respinta in primo grado;
- a seguito di istanza di aggiornamento liberatorio la prefettura nel 2016 ha «revocat[o]» tanto l'interdittiva quanto la gestione straordinaria;
- nel 2019 è stato confermato in secondo grado il rigetto dell'impugnazione del provvedimento interdittivo;
- la società ha anche proposto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo avverso la sentenza di appello;
- il Prefetto, in esito alla sentenza del Consiglio di Stato, ha disposto in favore della stazione appaltante la devoluzione degli utili contrattuali accantonati dai commissari nel fondo vincolato.

1.2.- Tanto premesso, il TAR in via preliminare afferma essere munito di giurisdizione nel giudizio *a quo*.

Infatti, il provvedimento di retrocessione sarebbe conseguenza dell'informazione interdittiva e del «commissariamento» disposto ai sensi dell'art. 32, commi 2 e 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, di cui condividerebbe il carattere potestativo e di conseguenza la posizione del privato sarebbe di interesse legittimo.

Tale conclusione - per come anche affermato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere 18 giugno 2018, n. 1567 - non contrasterebbe con l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario in relazione a controversia sull'accantonamento degli utili rinvenibile nell'ordinanza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, 11 maggio 2018, n. 11576: tale unica pronuncia in materia sarebbe stata adottata nella diversa ipotesi di commissariamento disposto dal prefetto ai sensi del comma 1 del medesimo art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, ovvero per fatti di corruzione, in cui, secondo il giudice della giurisdizione, «l'accantonamento degli utili, nella struttura della disposizione sopra richiamata, non deriva da una valutazione di natura discrezionale, ma costituisce un atto vincolato, come conseguenza automatica del commissariamento».

D'altro canto, sottolinea il TAR, la stessa ordinanza precisa significativamente che «appartiene alla cognizione del giudice ordinario la controversia in cui venga in rilievo un diritto soggettivo nei cui confronti la pubblica amministrazione eserciti un'attività vincolata, dovendo verificare soltanto se sussistano i presupposti predeterminati dalla legge per l'adozione di una determinata misura, e non esercitando, pertanto, alcun potere autoritativo correlato all'esercizio di poteri di natura discrezionale».

1.3.- Il rimettente si dedica, poi, all'analisi delle disposizioni censurate, evidenziando che esse nulla indicano sul destino degli utili accantonati, né per l'ipotesi di rigetto dell'impugnazione dell'informativa antimafia né per l'ipotesi di sua revoca.

A fronte di tale silenzio normativo, il TAR afferma, tuttavia, che gli utili spetterebbero alle stazioni appaltanti secondo il diritto vivente, che assume fondato sull'interpretazione fornita dal parere del Consiglio di Stato n. 1567 del 2018, recepita dalle menzionate quinte linee guida di ANAC e Ministero dell'interno, da una pronuncia del giudice amministrativo (si cita Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 16 gennaio 2019, n. 392) e da una del giudice ordinario (si cita Tribunale ordinario di Napoli [Nord], sezione terza, ordinanza 19 ottobre 2020).

Secondo il parere del Consiglio di Stato, per effetto dell'interdittiva l'originario rapporto contrattuale si scioglie ai sensi dell'art. 94 cod. antimafia e il commissariamento prefettizio obbliga l'impresa appaltatrice interdetta a portare ad



esecuzione l'originaria prestazione per specifiche ragioni di pubblica utilità. La fonte dell'obbligazione sarebbe, dunque, novata dal provvedimento e determinerebbe, sotto il versante civilistico, una vicenda inquadrabile in una (imposta) gestione di affari altrui e, sotto quello pubblicistico, in una prestazione imposta.

Al venir meno del titolo contrattuale conseguirebbe il venir meno del corrispettivo pattuito e, piuttosto, all'impresa spetterebbe il solo rimborso dei costi e delle spese con ablazione del profitto. Ciò troverebbe fondamento sia nella necessità di precludere all'impresa attinta da interdittiva di conseguire un arricchimento patrimoniale in virtù di un proprio comportamento anti giuridico, sia nella connotazione restitutoria (e non corrispettiva) di quanto dovuto per il compimento della prestazione nell'interesse pubblico sia, ancora, nella logica compensativa (e non retributiva) che caratterizza le prestazioni personali imposte.

1.4.- L'ordinanza motiva, quindi, sui presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'impugnato provvedimento prefettizio è diretta applicazione della norma censurata e che solo la declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa potrebbe condurre al suo annullamento per accoglimento del corrispondente motivo di ricorso.

Chiarisce, inoltre, che la rilevanza non può essere esclusa dalla pendenza del ricorso proposto dalla ricorrente alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto essa non determina una fattispecie di sospensione necessaria ex art. 295 del codice di procedura civile, per difetto tanto della pregiudizialità logica quanto di quella giuridica.

1.5.- Alla illustrazione delle ragioni di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate il TAR fa antecedere talune premesse ricostruttive del quadro normativo.

Il rimettente rammenta, anzitutto, la natura cautelare e preventiva del potere di interdittiva antimafia - frutto del bilanciamento dei contrapposti interessi all'ordine e sicurezza pubblica, da un lato, e alla tutela della libertà di iniziativa economica, dall'altra - al cui esercizio è richiesto il rigoroso rispetto del principio di legalità sostanziale.

Lo stesso principio, a suo dire, imporrebbe una interpretazione rigorosa dei suoi effetti, con respingimento di ricostruzioni non ricavabili dal dettato legislativo. Per contro l'art. 32, commi 7 e 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, prevede la sola misura dell'accantonamento degli utili di impresa in apposito fondo e non la retrocessione all'appaltante affermata dal diritto vivente.

Il rimettente critica, poi, la ricostruzione del parere del Consiglio di Stato posta a fondamento di tale meccanismo.

In primo luogo, non ricorrerebbe alcuna novazione della fonte atteso che l'originario contratto, nel difetto di risoluzione, continuerebbe a essere eseguito dalla società ricorrente con propri mezzi, umani e patrimoniali, con correlativa responsabilità, seppur sotto l'amministrazione dei commissari prefettizi.

In secondo luogo, sono contestate le conclusioni dell'accostamento della misura del commissariamento alla negotiorum gestio: secondo la disciplina degli artt. 2030 e 2031 del codice civile il soggetto gerendo (il commissario prefettizio) sarebbe, al contrario, tenuto a versare al gerito (la società) i corrispettivi ottenuti dall'esecuzione dei contratti gestiti.

Il TAR Lazio, piuttosto, accosta l'incapacità parziale e temporanea derivante dall'interdittiva all'incapacità naturale di cui agli artt. 427 e 428 cod. civ., cui conseguirebbe l'efficacia degli atti compiuti dall'incapace sino all'annullamento.

1.5.1.- Alla luce del delineato quadro, il Tribunale amministrativo regionale assume, anzitutto, il contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost. perché la misura della retrocessione, quanto meno nel caso di impresa cui sia stata revocata l'interdittiva, sarebbe misura sproporzionata e irragionevole.

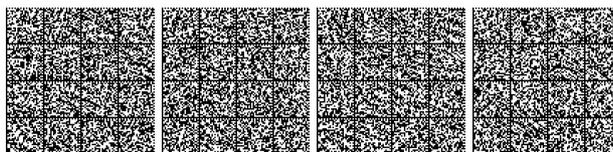
Il previsto accantonamento degli utili in apposito fondo costituirebbe misura già sufficiente a salvaguardare l'economia legale dai tentativi di infiltrazione mafiosa in quanto sottrarrebbe all'impresa interdetta ogni forma di locupletazione durante il periodo di vigenza dell'interdittiva.

Inoltre, la norma censurata contrasterebbe con lo stesso parametro costituzionale trattando la fattispecie in maniera differente da quella simile (per identità di *ratio*) contemplata dall'art. 94, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011.

Tale ultima disposizione - che costituisce una deroga alla regola generale dettata dal precedente comma 2 dello stesso articolo, secondo cui a seguito del rilascio dell'informazione interdittiva le stazioni appaltanti recedono dai contratti in corso - consente all'appaltante la prosecuzione dei contratti di appalti con l'impresa infiltrata se l'opera sia in corso di ultimazione o se la fornitura di beni e servizi sia essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora l'appaltatore non sia sostituibile in tempi rapidi. In tale fattispecie di prosecuzione contrattuale «non si dubita», afferma il TAR, che l'impresa percepisca il corrispettivo previsto dal contratto.

1.5.2.- Tale normativa inciderebbe, ancora, eccessivamente sulla libertà di iniziativa economica privata e sul diritto di proprietà tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost.

1.5.3.- I commi censurati contrasterebbero, infine, con l'art. 23 Cost.



Il silenzio sulla sorte degli utili derivanti dalle prestazioni rese dall'impresa per effetto del commissariamento prefettizio darebbe luogo a una ipotesi di prestazione imposta in cui la fonte primaria non detterebbe i criteri direttivi e le linee generali della relativa disciplina in particolare in ordine alla sua concreta entità.

2.- Con atto depositato il 21 ottobre 2022, si è costituita in giudizio la società ricorrente nel giudizio principale che ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 7 e 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito e come interpretato dal diritto vivente, negli stessi termini auspicati dal rimettente.

In via subordinata, per l'ipotesi in cui questa Corte non ritenesse sussistere il diritto vivente nella interpretazione delle disposizioni censurate, la parte domanda di «chiarire che il giudice *a quo* possa rendere un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 32 cc. 7 e 10 del d.l. n. 90/2014, la quale si differenzi da quella oggi offerta dal Parere n. 1567/2018 del Consiglio di Stato».

L'impresa, dopo aver ricostruito i fatti, ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'ordinanza di rimessione.

In particolare, con riguardo alla ammissibilità della questione in relazione alla giurisdizione del giudice rimettente, ha sottolineato che appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie nelle quali venga in rilievo l'esercizio di un potere autoritativo anche solo correlato all'esercizio di poteri di natura discrezionale e ha aggiunto che da una eventuale pronuncia di fondatezza di questa Corte deriverebbe la riconfigurazione del potere prefettizio e, di conseguenza il chiarimento sulla qualificazione della posizione giuridica soggettiva del privato.

Nel contestare il fondamento della retrocessione alla stazione appaltante degli utili ha prospettato che: *a)* la revoca dell'interdittiva determinerebbe il venir meno delle ragioni per cui si era proceduto all'accantonamento degli utili; *b)* diversamente da quanto affermato nel parere n. 1567 del 2018 del Consiglio di Stato, nel caso della gestione straordinaria e temporanea, da un lato, vi sarebbe prosecuzione del rapporto contrattuale senza alcuna novazione del titolo e, dall'altro, pur riconducendo la fattispecie alla negotiorum gestio, i corrispettivi dei contratti stipulati dal gestore spetterebbero al soggetto sostituito.

3.- Con atto depositato l'8 novembre 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

3.1.- In via preliminare, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del giudice *a quo*.

Diversamente da quanto ritenuto dall'ordinanza di rimessione, l'accantonamento degli utili nella gestione straordinaria e temporanea troverebbe nel comma 7 dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, la medesima disciplina tanto se la gestione sia stata disposta per finalità di anticorruzione (comma 1, lettera *b*) quanto per finalità di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa (comma 10). Conseguentemente, secondo la difesa statale, per entrambi i casi dovrebbe valere l'affermazione delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, di cui all'ordinanza n. 11576 del 2018, dell'appartenenza della giurisdizione al giudice ordinario, in quanto la controversia sugli utili accantonati concerne un diritto soggettivo corrispondente ad una attività vincolata della pubblica amministrazione.

3.2.- Il Governo nell'affrontare il merito delle questioni illustra, anzitutto, l'interpretazione delle disposizioni censurate.

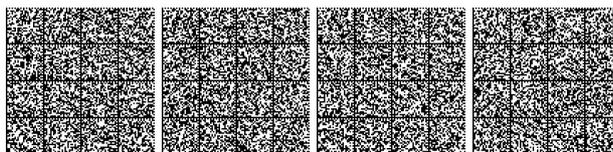
Il legislatore, ad avviso dell'interveniente, distinguerebbe sotto il profilo temporale la cessazione della misura della gestione straordinaria dalla statuizione sulla destinazione del fondo.

Il limite temporale dell'accantonamento degli utili sarebbe individuato nel passaggio in giudicato della sentenza che decide sul ricorso per l'annullamento del provvedimento interdittivo comportando, in caso di suo rigetto, la restituzione degli utili all'amministrazione appaltante e, in caso di suo accoglimento, la restituzione all'operatore economico. Nulla, invece, sarebbe previsto in caso di aggiornamento dell'interdittiva ai sensi dell'art. 91, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011.

Diversamente, in relazione alla misura della gestione straordinaria il comma 10 dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, ne prevede la cessazione in caso di sentenza di annullamento o di ordinanza cautelare che la sospenda «in via definitiva» e anche in caso di aggiornamento dell'informazione interdittiva.

In tale ultimo caso si avrebbe un «ritorno in bonis» dell'operatore, ma non anche la restituzione degli utili dipendente dalla decisione sull'impugnazione dell'interdittiva.

Ancora, secondo la difesa statale, le disposizioni censurate distinguerebbero la durata dell'accantonamento, coincidente con il periodo di applicazione della misura, dalla durata dell'obbligo di tenuta del relativo fondo segnata dall'esito dei giudizi di impugnazione dell'interdittiva.



In tale contesto normativo, secondo l'interveniente, l'interpretazione dell'art. 32, commi 7 e 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, adottata dalle quinte linee guida a firma del Ministro dell'interno e del Presidente dell'ANAC - riconducibili al potere di regolazione di tale Autorità previsto dall'art. 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) - sarebbe coerente con il sistema normativo in materia di prevenzione antimafia e rispettosa del dettato costituzionale.

3.3.- Il Presidente del Consiglio si sofferma, poi, sull'informazione antimafia liberatoria che ha interessato la ricorrente del giudizio principale e della cui portata il TAR non si sarebbe debitamente occupato.

Tale provvedimento è emanato, infatti, in esito a nuova istruttoria e nuova valutazione, al ricorrere di sopravvenienze fattuali che non sconfessano la legittimità della precedente valutazione interdittiva e, dunque, ha effetti ex nunc. Coerentemente, dovrebbe ritenersi che l'impresa destinataria del provvedimento di aggiornamento liberatorio non possa essere destinataria degli utili accantonati sotto la gestione commissariale.

Nell'arco temporale tra l'adozione dell'interdittiva e il suo aggiornamento vige, infatti, il divieto per l'interdetta di stipulare i contratti con la pubblica amministrazione e di ricevere erogazioni (art. 94, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) e il principio della caducazione dei contratti in corso di esecuzione. Rispetto a tali regole generali la prosecuzione di specifici contratti prevista dall'art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è deroga prevista in via eccezionale per la necessità e l'urgenza di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la salvaguardia di determinati diritti e interessi (per tutela di diritti fondamentali, per l'integrità dei livelli occupazionali e dell'integrità dei bilanci pubblici).

Per l'Avvocatura dello Stato, inoltre, tale cornice normativa avvalorerebbe l'interpretazione del Consiglio di Stato secondo cui all'esecuzione contrattuale eccezionalmente imposta dal provvedimento prefettizio corrispondono non utili, ma solo rimborso di costi e spese.

3.4.- Alla luce dell'illustrato quadro normativo, l'atto di intervento ha resistito alle singole questioni.

3.4.1.- La violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe, anzitutto, non fondata sotto entrambi i profili denunciati.

In primo luogo, in relazione alla comparazione delle norme censurate con l'art. 94, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011, il giudice rimettente non avrebbe tenuto conto della valenza applicativa ormai nulla di tale norma proprio a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Il comma 10 di tale articolo, con la dicitura «ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159», in particolare, sancirebbe la prevalenza della misura prefettizia della gestione straordinaria sulla determinazione della stazione appaltante nella prosecuzione del contratto stipulato e ciò per l'intento di sottrarre all'operatore economico la gestione dei contratti in corso e l'incameramento degli utili.

In secondo luogo, la misura della gestione straordinaria e temporanea non risulterebbe irragionevole alla luce del complessivo sistema di prevenzione.

Il legislatore, infatti, ha previsto plurimi strumenti con diverso grado di pervasività sulla gestione dell'impresa in ragione della diversa rilevanza dell'infiltrazione criminale. Così, se per l'agevolazione mafiosa di carattere solo occasionale il codice antimafia prevede misure di controllo (il controllo giudiziario dell'art. 34-*bis* cod. antimafia) e di tutoraggio (la prevenzione collaborativa dell'art. 94-*bis* cod. antimafia), in cui l'impresa conserva la capacità di contrattare, di eseguire i contratti e di incamerare i corrispettivi, di contro per le ipotesi più gravi è adottabile la gestione temporanea e straordinaria con l'ablazione degli utili riportabile all'incapacità dell'operatore economico.

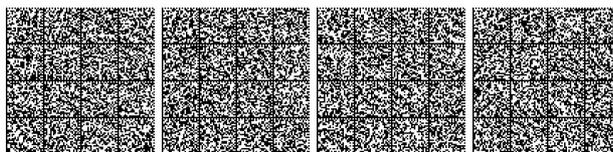
Ragionando diversamente, si garantirebbe alle imprese infiltrate la permanenza nel mercato a detrimento delle imprese sane.

3.4.2.- Le disposizioni censurate per come interpretate dalle quinte linee guida sarebbero, inoltre, rispettose dell'art. 23 Cost.

Il legislatore stesso stabilisce che i corrispettivi versati dalle appaltanti non entrino a far parte nella disponibilità dell'operatore, ma siano versati in un fondo cautelare le cui somme non sono pignorabili dai creditori né distribuibili tra i soci.

L'ablazione degli utili all'impresa con retrocessione alla appaltante per l'ipotesi di intervenuta definitività del provvedimento interdittivo (per rigetto della sua impugnazione o per mancata impugnazione) troverebbe fondamento nell'evocato parametro in quanto la gestione straordinaria e temporanea «assume i connotati di un *munus publicum* per il soddisfacimento di interessi pubblici superiori».

3.4.3.- In ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'insussistenza della violazione degli artt. 41 e 42 Cost. non essendo rinvenibile, alla luce della *ratio* dell'istituto, alcuna irragionevole incidenza su iniziativa economica privata e su diritto di proprietà.



4.- In vista dell'udienza pubblica la parte ha depositato memoria, ove ha replicato all'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato deducendo essere superabile con il rilievo che il giudice *a quo* abbia espressamente motivato in modo non implausibile sulla giurisdizione.

Nel merito ha dedotto che gli argomenti della difesa statale non superano le ragioni di fondatezza delle questioni sollevate dal TAR.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni inserite nell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che disciplina il potere del prefetto di disporre un parziale commissariamento delle imprese destinatarie di informazioni interdittive antimafia al fine di dare completa esecuzione ai contratti pubblici loro aggiudicati, in deroga alla regola generale dell'obbligo delle appaltanti di risolvere il contratto al sopravvenire del provvedimento interdittivo.

È censurato, in particolare, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 42 Cost., il combinato disposto dei commi 7 e 10 del citato art. 32, nella parte in cui, «per come interpretato nel cd. "diritto vivente"», dispone che gli utili contrattuali, accantonati dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato, siano «retrocessi» alle stazioni appaltanti in caso di rigetto dell'impugnazione dell'informazione interdittiva anziché corrisposti all'impresa.

Il giudice amministrativo solleva le questioni nell'ambito di un giudizio per l'annullamento del provvedimento del prefetto (e degli atti ad esso presupposti) che ha fatto applicazione di tale previsione, nonostante che l'appaltatrice interdetta, tra il rigetto del ricorso avverso l'informativa in primo e in secondo grado, avesse ottenuto "informazione liberatoria" ai sensi dell'art. 91, comma 5, cod. antimafia e, di conseguenza, l'anticipata cessazione della misura della «gestione straordinaria».

Secondo il rimettente la retrocessione degli utili sarebbe, anzitutto, contraria al principio di proporzionalità - quanto meno nel caso in cui l'impresa abbia ottenuto la "riabilitazione" con l'aggiornamento in senso liberatorio -, perché il fine di salvaguardia dell'economia legale dai tentativi di infiltrazione mafiosa sarebbe già adeguatamente preservato dal legislatore con l'accantonamento degli utili nell'apposito fondo (e dunque con relativa sottrazione) in costanza di interdittiva.

La norma censurata tratterebbe, inoltre, la fattispecie con ingiustificata disparità rispetto alla ipotesi simile della continuazione del rapporto contrattuale con l'impresa interdetta per decisione dell'appaltante, disciplinata dall'art. 94, comma 3, cod. antimafia, nel qual caso «non si dubita» del riconoscimento del corrispettivo contrattuale alla appaltatrice.

Ancora, il riversamento del guadagno all'amministrazione contrasterebbe con gli artt. 41 e 42 Cost., incidendo in maniera eccessiva sulla libertà di iniziativa economica privata e sul diritto di proprietà.

Infine, l'imposizione all'impresa interdetta dell'ultimazione della prestazione contrattuale costituirebbe una prestazione imposta che, nel silenzio della norma sulla sorte dei relativi utili, non troverebbe nella fonte primaria criteri di determinazione della sua concreta entità, in violazione dell'art. 23 Cost.

2.- In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del giudice *a quo*.

La controversia sugli utili accantonati ai sensi del comma 7 dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, apparterebbe alla giurisdizione del giudice ordinario, concernendo una posizione di diritto soggettivo, per come già affermato dalla Corte di cassazione (Cass., sez. un., n. 11576 del 2018), in relazione alla similare ipotesi della misura di straordinaria gestione disposta per finalità anticorruzione ai sensi del comma 2 dello stesso art. 32. L'accantonamento costituirebbe, infatti, atto vincolato quale conseguenza del commissariamento.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

È noto che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice *a quo*, rispetto al quale spetta a questa Corte una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2020 e n. 52 del 2018). Ne consegue che il difetto di giurisdizione del rimettente determina l'inammissibilità della questione, per irrilevanza, solo ove esso sia macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi* (tra le tante, sentenze n. 79 del 2022, n. 65 del 2021 e n. 267 del 2020).

Ebbene, nella specie il TAR Lazio afferma la propria giurisdizione sul rilievo che la decisione di retrocessione degli utili adottata dal prefetto è conseguenza (pur automatica) del provvedimento di informativa antimafia e di quello



del correlativo “commissariamento”, emessi nell’esercizio di poteri di natura discrezionale, sicché ne condividerebbe il carattere di autoritatività. A tale determinazione potestativa corrisponderebbe, dunque, in capo al privato una posizione di interesse legittimo.

L’ordinanza esclude, inoltre, la pertinenza di quanto affermato nella citata ordinanza della Corte di cassazione in ordine alla sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario perché relativa all’accantonamento delle somme in diversa ipotesi di commissariamento, quello “anticorruzione”, come anche sostenuto dal Consiglio di Stato nel parere n. 1567 del 2018.

Per contro, il TAR sottolinea come nella motivazione delle stesse sezioni unite si escluda il ricorrere di un diritto soggettivo nei confronti della pubblica amministrazione quando questa esercita un «potere autoritativo correlato all’esercizio di poteri di natura discrezionale».

La motivazione del rimettente sul potere prefettizio in ordine (non all’accantonamento, *ma*) al versamento degli utili accantonati per effetto della conferma del provvedimento interdittivo e sulla correlativa posizione sostanziale dell’impresa non è implausibile: tanto basta per escludere che la giurisdizione del giudice amministrativo sia *ictu oculi* manifestamente insussistente (di recente, sentenze n. 152 del 2021, n. 99 e n. 24 del 2020).

3.- L’esame del merito delle questioni sollevate richiede una essenziale ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la misura della «gestione straordinaria e temporanea dell’impresa» per l’esecuzione del contratto pubblico tramite amministratori (d’ora in avanti, anche: commissariamento del contratto) disposta dal prefetto in esito alla informazione antimafia interdittiva (art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito) e del conseguente necessario accantonamento, in apposito fondo, dell’utile di impresa derivante da quel contratto (art. 32, comma 7, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito).

3.1.- L’informazione antimafia con effetto interdittivo (artt. 84, 92 e 94 cod. antimafia) è provvedimento rivolto all’imprenditore (individuale o collettivo) con cui il prefetto attesta (in termini vincolati, al pari della comunicazione antimafia) la sussistenza di un provvedimento definitivo di prevenzione personale emesso dall’autorità giudiziaria o di una sentenza di condanna (definitiva o anche solo in grado di appello) per uno dei delitti di cui all’art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale nonché (in termini tipicamente discrezionali), sulla base degli elementi elencati dal legislatore (artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, cod. antimafia), la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell’impresa.

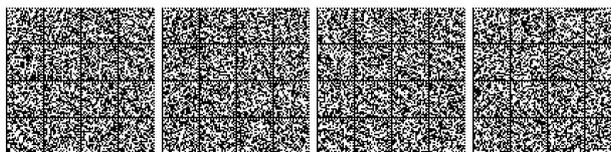
Come rilevato da questa Corte, il provvedimento interdittivo ha natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell’economia (sentenze n. 180 del 2022 e n. 57 del 2020) e determina una particolare forma d’incapacità del destinatario, tendenzialmente temporanea, in riferimento ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione (sentenze n. 118 del 2022 e n. 178 del 2021 che richiamano Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3).

Con specifico riferimento ai contratti pubblici, l’informazione interdittiva: *a*) costituisce causa di esclusione dalla procedura di evidenza pubblica (art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 94 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»); *b*) impedisce l’aggiudicazione per riscontro del difetto dei requisiti di capacità a contrarre (in particolare l’efficacia dell’aggiudicazione ai sensi dell’art. 32 del d.lgs. n. 50 del 2016 e la sua adozione ai sensi dell’art. 17 del d.lgs. n. 36 del 2023); *c*) preclude alle stazioni appaltanti di stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti (art. 94 cod. antimafia); *d*) nel caso in cui sopravvenga nel corso dell’esecuzione del contratto, a mente degli artt. 92, comma 3, e 94, comma 2, cod. antimafia, le stazioni appaltanti «recedono».

Alla regola generale dell’obbligo di recesso (*recte*: risoluzione), l’art. 94, comma 3, cod. antimafia giustappone l’eccezionale facoltà per le stazioni appaltanti di proseguire il rapporto contrattuale «nel caso in cui l’opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell’interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi».

Altra deroga all’ordinario obbligo di “scioglimento del rapporto” con la contraente è costituita proprio dall’art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Tale disposizione prevede che il prefetto che abbia emesso un’informazione interdittiva, al fine di «assicurare il completamento dell’esecuzione del contratto ovvero dell’accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell’integrità dei bilanci pubblici», possa adottare diverse misure di sottoposizione dell’impresa appaltatrice ad un regime di “legalità controllata”: il rinnovo degli organi sociali, il sostegno e il monitoraggio dell’impresa con nomina di esperti e la «gestione straordinaria e temporanea dell’impresa» con nomina di amministratori.



In particolare, con la gestione straordinaria si attribuiscono agli amministratori prefettizi tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'operatore economico (cosiddetto commissariamento dell'impresa) o solo quelli necessari all'ultimazione della prestazione contrattuale (cosiddetto commissariamento del contratto), ipotesi quest'ultima verificatasi nel giudizio *a quo* (combinato disposto dei commi 1, lettera b, e 3, dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, per come modificato dall'art. 12, comma 1, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali», convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156).

La misura prefettizia cessa in via naturale con l'ultimazione della prestazione contrattuale, ma il legislatore ne prevede la definizione anticipata al sopravvenire di provvedimenti favorevoli all'impresa costituiti dall'annullamento dell'informazione interdittiva, dichiarato con sentenza passata in giudicato, dalla sua sospensione cautelare disposta con ordinanza definitiva (cosiddetto giudicato cautelare), ovvero dall'aggiornamento della predetta informazione in senso liberatorio, ai sensi dell'art. 91, comma 5, cod. antimafia, per il venir meno degli elementi che avevano fondato il riscontro dei tentativi di infiltrazione mafiosa (art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito).

3.2.- Quanto al rapporto tra la prosecuzione del contratto per determinazione dell'appaltante (art. 94, comma 3, cod. antimafia) e il commissariamento prefettizio, è lo stesso comma 10 dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che dirime il concorso tra norme in termini di prevalenza della misura prefettizia (essa è disposta «ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»).

3.3.- Per quanto di interesse è necessario, ancora, rammentare che il commissariamento può essere anche disposto, in virtù dell'art. 32, commi 1 e 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, dal prefetto su proposta del Presidente dell'ANAC in caso di pendenza di un procedimento penale per una serie di reati contro la pubblica amministrazione o se sia acquisita notizia di «situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali» attribuibili alla aggiudicataria del contratto pubblico (cosiddetto commissariamento anticorruzione).

3.4.- Per entrambe le gestioni straordinarie è previsto che gli amministratori prefettizi accantonino l'utile dell'impresa derivante dalla esecuzione dei contratti da loro gestiti in apposito fondo che «non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento» sino all'esito dei giudizi penali, nel caso del commissariamento anticorruzione, o sino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione dell'interdittiva (di merito e cautelare), nel caso del commissariamento antimafia (art. 32, comma 7, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito).

In proposito, con specifico riguardo al commissariamento antimafia, deve essere rimarcata la previsione, da parte del combinato disposto dei commi 7 e 10, di due distinte cesure temporali: quella di durata della misura (per ultimazione della prestazione contrattuale o per effetto del sopravvenire dei suddetti provvedimenti favorevoli all'impresa), cui è correlato l'obbligo di accantonamento degli utili in apposito fondo, e quella di indisponibilità del fondo (per effetto della definizione del contenzioso amministrativo sulla interdittiva).

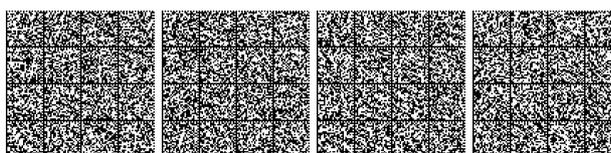
Il diverso termine può far sì che la permanenza del fondo vincolato possa oltrepassare la fine della misura: così nel caso in cui il facere dell'appaltatore sia ultimato, ma non lo sia il giudizio amministrativo, o così nel caso (come in quello del giudizio *a quo*) in cui l'impresa abbia ottenuto l'aggiornamento liberatorio e, dunque, abbia riacquisito ex nunc la capacità a contrarre e a eseguire la prestazione contrattuale, ma sia ancora sub iudice l'originaria interdittiva.

In sede applicativa, è stato rilevato il silenzio del comma 7 dell'art. 32 in ordine alla destinazione degli utili accantonati nel fondo all'esito definitivo dei giudizi amministrativi sull'informazione interdittiva cui la misura di gestione straordinaria è collegata: così, tanto le seconde linee guida ANAC («per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione ed antimafia» adottate dal Ministro dell'interno e dal Presidente dell'ANAC il 27 gennaio 2015), che hanno recepito sul punto il parere dell'Avvocatura generale dello Stato (del 23 dicembre 2014), quanto le quinte linee guida ANAC che hanno recepito il parere del Consiglio di Stato n. 1567 del 2018.

Nessun dubbio esegetico in proposito si è posto per l'ipotesi in cui venga annullato o sospeso in via definitiva il provvedimento interdittivo: argomentando dal comma 10 e dagli effetti retroattivi del provvedimento giurisdizionale, la gestione temporanea perde immediatamente e retroattivamente il suo presupposto, al pari, di conseguenza, del meccanismo accessorio del congelamento degli utili, i quali vanno corrisposti all'impresa secondo le originarie previsioni contrattuali.

Al contrario, discussa è la sorte delle somme giacenti nel fondo nell'opposta ipotesi di rigetto definitivo (o diniego definitivo della sospensiva) dell'impugnazione dell'informazione interdittiva.

L'interrogativo non ha, anzitutto, trovato soluzione nella «logica funzionale».



Infatti, mentre nel commissariamento anticorruzione il congelamento delle somme è, pacificamente, strumentale a garantire l'attuazione della confisca eventualmente emessa in caso di sentenza di condanna per i reati che lo hanno giustificato, nel commissariamento antimafia alla conferma giurisdizionale del provvedimento antimafia non consegue una specifica misura "ablativa" che vada a soddisfarsi su quanto cautelativamente accantonato. L'accantonamento è stato, infatti, definito «fine a sé stesso».

Piuttosto, l'Autorità anticorruzione e il Consiglio di Stato in sede consultiva hanno ricavato dall'inquadramento sistematico delle disposizioni la regola della retrocessione degli utili e, dunque, il riversamento delle somme accantonate nel fondo in favore dell'amministrazione contraente o del soggetto finanziatore dell'investimento pubblico.

Il parere consultivo e le quinte linee guida hanno sostenuto l'operatività di tale meccanismo in base al seguente ragionamento: in esito all'interdittiva, per l'incapacità giuridica dell'operatore economico che ne consegue, si ha una automatica risoluzione del contratto e il provvedimento prefettizio di commissariamento diviene nuova e unica fonte della obbligazione di ultimazione dell'originario programma negoziale. Ne deriva in capo all'impresa, in termini pubblicistici, una prestazione imposta «nella logica dell'art. 23 della Costituzione» e, in termini civilistici, una obbligazione rapportabile a una gestione di affari altrui; correlativamente viene meno l'obbligo contrattuale del corrispettivo in capo all'appaltante con obbligo di restituzione all'impresa dei soli costi sopportati «per portare a compimento, nell'interesse pubblico, il programma negoziale» e con «(definitiva) ablazione del profitto» (in virtù degli artt. 2030, primo comma, e 1713, primo comma, cod. civ. e della «logica "compensativa" [della] prestazione personale imposta»).

Si ritiene, così, di evitare che l'operatore economico interdetto consegua un arricchimento patrimoniale in virtù di un proprio comportamento antiggiuridico.

4.- La conclusione esegetica della retrocessione degli utili cui sono pervenuti il Consiglio di Stato e le linee guida ANAC è stata dal TAR rimettente assunta a diritto vivente e sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale di questa Corte.

Alla riportata interpretazione il giudice *a quo* afferma di ritenersi vincolato per l'autorevolezza degli organi che l'hanno resa, perché seguita da una sentenza del giudice amministrativo (Consiglio di Stato, n. 392 del 2019) e da una ordinanza del giudice ordinario (Tribunale di Napoli Nord, 19 ottobre 2020) nonché per l'attinenza della questione al delicato settore della prevenzione antimafia.

Questa Corte ritiene, per contro, che l'isolato precedente giurisdizionale del Consiglio di Stato e il riferimento ad unico precedente di merito del giudice ordinario non danno luogo a quella interpretazione giurisprudenziale consolidata, perché reiterata e uniforme, idonea ad integrare un diritto vivente (*ex plurimis*, sentenze n. 54 del 2023, n. 243 e n. 20 del 2022, n. 192 e n. 123 del 2020, n. 141 del 2019 e n. 122 del 2017).

Neppure conducono in senso diverso le linee guida ANAC, che - prive di valore vincolante, in difetto di apposita "delega di disciplina" da parte di fonti primarie e di natura regolamentare (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 3 marzo 2021, n. 1791 e sezione prima, parere 17 ottobre 2019, n. 2627) - sono atti di indirizzo interpretativo, fatte proprie dai provvedimenti dei prefetti e che hanno, al più, dato origine a una prassi amministrativa alla quale da lungo tempo è stato negato autonomo valore di diritto vivente (sentenza n. 83 del 1996 e ordinanza n. 188 del 1998).

5.- Nel merito le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate, nei termini che seguono.

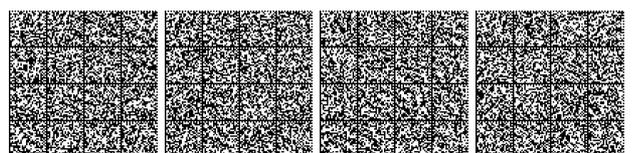
5.1.- Ritiene, infatti, questa Corte che diversa sia l'interpretazione da attribuire alle disposizioni censurate, secondo il loro corretto inquadramento sistematico e alla luce dei canoni costituzionali (sentenze n. 65 del 2022, n. 206 del 2015, n. 198 del 2003, n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000). E tale diversa interpretazione consente di superare i prospettati dubbi di illegittimità costituzionale.

5.1.1.- Più elementi comprovano, anzitutto, che l'originario rapporto contrattuale prosegua senza essere risolto.

In tal senso depone la lettera dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che espressamente prevede la gestione straordinaria come misura (sull'impresa) strumentale al «completamento dell'esecuzione del contratto» (comma 10) e l'utile accantonato come «derivante dalla conclusione de[l]l'contratt[o]» (*recte*: della prestazione contrattuale) (comma 7).

Ancora, dal punto di vista sistematico, la determinazione prefettizia di cui all'art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, va equiparata alla determinazione della stazione appaltante di cui all'art. 94, comma 2, cod. antimafia, in quanto entrambe giustificano per ragioni di pubblico interesse l'eccezionale prosecuzione del rapporto contrattuale in deroga alla regola dell'obbligo per le appaltanti di risolvere il contratto al sopravvenire dell'interdittiva.

L'equivalente protrazione dell'accordo nelle due ipotesi derogatorie non solo è ricavabile dalla citata prevalenza per specialità della prima misura sulla seconda, ma risulta anche esplicitata in un recente intervento legislativo: l'art. 3 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, nel consentire la stipula degli appalti sulla base di informative liberatorie provvisorie (comma 2), obbliga ancora le amministrazioni alla risoluzione in caso di pervenimento di informazioni interdittive definitive, «fermo restando quanto previsto dall'articolo 94, commi 3 e 4, [cod. antimafia], e dall'articolo 32, comma 10» del d.l. n. 90 del 2014, come convertito (comma 4).



Infine, la conclusione cui questa Corte perviene in via ermeneutica trova ulteriore conforto in quelle pronunce del giudice amministrativo che ritengono la riassunzione della titolarità dell'esecuzione del contratto in corso, in caso di riacquisizione della capacità da parte dell'operatore economico per annullamento o revoca dell'interdittiva, o per effetto della ammissione alla misura del «controllo giudiziario» (così, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 25 luglio 2019, n. 5268).

5.1.2.- Se pur, dunque, è certa la prosecuzione del rapporto tra amministrazione e impresa in virtù dell'originario contratto, altrettanto vero è che questo subisce mutamenti sia sul versante soggettivo sia su quello oggettivo.

Dal punto di vista soggettivo, la prestazione contrattuale è posta in essere dall'impresa con i propri mezzi, ma è eseguita sotto la «direzione e vigilanza» degli amministratori prefettizi. Dal punto di vista oggettivo, inoltre, la «ratio» funzionale del rapporto contrattuale viene a permearsi del pubblico interesse.

Infatti, da un lato, il mantenimento del contratto è giustificato non dall'essenzialità per l'interesse pubblico della prestazione contrattuale «di per sé» (come nel caso dell'art. 94, comma 3, cod. antimafia), bensì dall'essere questa a sua volta mezzo di soddisfazione di selezionati e preminenti interessi pubblici (individuati nella continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nella salvaguardia dei livelli occupazionali o nell'integrità dei bilanci pubblici).

Dall'altro lato, l'attività di temporanea e straordinaria gestione dell'impresa è espressamente definita «di pubblica utilità» dal comma 4 dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Proprio la significativa incidenza del commissariamento sullo svolgimento del contratto non consente di ricondurre la vicenda in termini di modifica solo soggettiva per sopravvenuta gestione (da parte degli amministratori prefettizi) dell'affare altrui (dell'imprenditore interdetto). D'altra parte, l'inquadramento della vicenda nella negotiorum gestio porterebbe a conseguenze opposte a quelle prospettate dall'interpretazione che il rimettente ha censurato: i commissari, gravati dei medesimi obblighi del mandatario (art. 2030 cod. civ.), dovrebbero rimettere alla gerita impresa il corrispettivo ricevuto dalla stazione appaltante (art. 1713 cod. civ.) al netto di spese (art. 2031 cod. civ.) e compenso (artt. 1709 e 2031 cod. civ.).

5.1.3.- Nel descritto rinnovato contesto contrattuale, anche il corrispettivo originariamente pattuito risulta inciso dalla sopravvenuta misura prefettizia ove divenga definitiva l'interdittiva su cui è stata fondata.

Il sinallagma contrattuale si trova, infatti, alterato da vicende imputabili alla contraente privata cui quella pubblica ha dovuto porre rimedio.

È, invece, nella lettura sistematica delle disposizioni censurate con quelle relative all'incidenza dell'interdittiva sui contratti in corso che si rinviene la rideterminazione del dovuto nel contratto conformato dall'interesse pubblico.

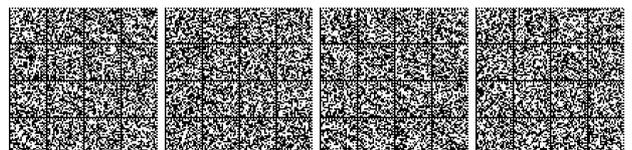
Posto che dall'originario corrispettivo va detratto il compenso liquidato ai commissari (art. 32, comma 7, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito), è nell'art. 94, commi 2 e 3, cod. antimafia che deve essere rivenuta la regola di rideeterminazione del quantum della prestazione resa nel regime di «legalità controllata».

Le indicate norme regolano, infatti, le conseguenze della sopravvenienza dell'interdittiva sui contratti pubblici in corso e all'appaltatore riconoscono espressamente, per il caso della «ordinaria» scelta dell'amministrazione di risolvere il contratto, «il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite» dall'amministrazione. La medesima quantificazione si ritrova ribadita nel comma 3 dell'art. 93 cod. antimafia e nel menzionato art. 3 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, e coincide con quella dettata per le risoluzioni conseguenti al sopravvenire della comunicazione antimafia (art. 88 cod. antimafia).

Tale regime pecuniario si discosta da quello previsto dal codice dei contratti pubblici per le ordinarie ipotesi di risoluzione pubblicistica, che riconosce all'appaltatore il prezzo delle prestazioni regolarmente eseguite decurtato degli oneri aggiuntivi derivanti dallo scioglimento del contratto (art. 108 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 122, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 36 del 2023).

L'art. 94, comma 3, cod. antimafia non detta a sua volta espressamente la regola del compenso per l'ipotesi, ivi prevista in termini alternativi, seppur residuali, in cui l'amministrazione si determini per la prosecuzione del contratto. In proposito (diversamente da quanto affermato dal rimettente) non si rinvergono pronunce giurisprudenziali o prassi amministrative, ma alla fattispecie può agevolmente estendersi la regola dettata nella disposizione che la precede e a cui è legata: le opere interamente eseguite per volontà dell'amministrazione vanno ugualmente compensate nel loro valore nei limiti dell'utilità ricavata dalla controparte.

Nel caso del commissariamento tale regola vale a maggior ragione: se il legislatore, nell'ipotesi in cui l'amministrazione si determini a recidere il rapporto con l'impresa interdetta (in primis per tentativi di infiltrazione pregressi, ma successivamente acclarati), riconosce all'appaltatrice per la prestazione, sino ad allora eseguita in autonomia, il relativo valore nei limiti dell'utilità, a fortiori il medesimo importo deve essere riconosciuto all'impresa che, per valutazione discrezionale della stessa amministrazione (prefettizia), porti a termine la prestazione con propri mezzi, ma nel regime di legalità controllata.



Al venir meno del vincolo di indisponibilità del correlato fondo, dunque, andrà versato all'operatore economico non l'intero guadagno lì accantonato (costituito dalla differenza tra il prezzo e i costi già corrisposti), bensì il minor importo dato dal valore della prestazione nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione, al netto dei costi già versati. Ciò, comunque, sempre salve le eventuali ritenzioni per compensazioni con somme dovute all'appaltante dall'appaltatrice per risarcimenti da inadempimento o per confische penali (artt. 240, 240-bis, 416-bis, comma 7, cod. pen.) o confische della prevenzione (artt. 24 e 34, comma 7, cod. antimafia), se l'interdittiva è collegata a vicende di rilevanza penale o della prevenzione giurisdizionale.

5.1.4.- Il riconoscimento del compenso nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione è coerente, del resto, per diversi profili con i principi sottesi alla logica del sistema, i quali si rinvengono anche nell'istituto dell'arricchimento ingiustificato.

In primo luogo, gli utili accantonati in costanza di commissariamento non costituiscono di per sé guadagni illecitamente prodotti dall'operatore economico e rispetto ai quali l'ordinamento reagisce con specifiche misure di neutralizzazione dell'arricchimento, come con le misure ablatorie penali o della prevenzione (sentenza n. 24 del 2019): essi, piuttosto, si producono per richiesta dell'amministrazione e sotto il suo controllo.

In secondo luogo, il riconoscimento del valore della prestazione compiuta dall'imprenditore interdetto nei limiti dell'utilità dell'amministrazione che ne trae vantaggio si può accostare (con i dovuti distinguo) a quelle fattispecie in cui il legislatore codicistico, per «trovare in un'ottica redistributiva un equilibrio tra le prestazioni (e comunque tra i due patrimoni)», compensa lo spostamento patrimoniale del "depauperato" in favore dell'"arricchito" con il suo valore (del bene o del suo uso o il valore della prestazione ex artt. 935, 936, 939, 940 e 1150 cod. civ.) anziché con la sola diminuzione subita (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 11 settembre 2008, n. 23385).

Infine, tramite la previsione del comma 2 dell'art. 94 cod. antimafia (e con quella identica dell'art. 92, comma 3), il legislatore intende riconoscere «al soggetto interdetto [...] il diritto a vedersi corrisposto un compenso limitato all'utilità conseguita dall'amministrazione, onde evitare che quest'ultima, dall'esecuzione dell'opera, possa trarre un ingiustificato arricchimento» (così, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 6 agosto 2021, n. 14 e 26 ottobre 2020, n. 23).

5.1.5.- La predetta interpretazione delle disposizioni censurate, diversamente dalla regola della retrocessione degli utili, ipotizzata dal giudice *a quo*, trova anche riscontro nel dato letterale: al venir meno del vincolo di indisponibilità del fondo, il comma 7 dell'art. 32 prevede che quell'importo vada «distribuito», con significativo utilizzo del linguaggio codicistico adottato per il pagamento degli utili o dividendi tra soci (artt. 2303, 2433, e 2433-bis e 2478-bis, cod. civ.). Ancora, in quel momento le somme tornano soggette al regime ordinario di aggredivibilità («pignora[bilità]») da parte dei creditori dell'imprenditore, altrimenti soppiantati da una non prevista acquisizione al soggetto pubblico.

5.2.- Questa ricostruzione ermeneutica delle disposizioni censurate supera ogni profilo di contrasto con i parametri evocati (artt. 3, 23, 41 e 42 Cost.) oltre che con il pur pertinente principio di legalità.

5.2.1.- In primo luogo, il riversamento delle somme accantonate in favore dell'impresa interdetta che le ha prodotte, con sola riduzione fondata sulla dinamica contrattuale secondo il combinato disposto dell'art. 32, comma 7, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, e dell'art. 94, comma 2, cod. antimafia, trova chiaro fondamento in norme primarie.

Ciò, innanzi tutto, integra quella «base legale» richiesta dal dettato costituzionale agli artt. 41 e 42 Cost. (per tutte, rispettivamente, sentenze n. 113 del 2022 e n. 24 del 2019), oltre che dall'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, secondo l'interpretazione datane dalla Corte EDU, per fondare i limiti alla libertà di impresa e al diritto di proprietà.

In più, diversamente dall'ipotizzato meccanismo della retrocessione in favore dell'amministrazione degli utili accantonati, l'interpretazione adottata esclude la configurabilità di una ablazione amministrativa del ricavato che, pur giustificata dalla finalità della prevenzione, risulti priva della necessaria previsione legislativa e, dunque, in contrasto con le disposizioni costituzionali e convenzionali (artt. 41 e 42 Cost. e art. 1 Prot. addiz. CEDU; ancora sentenza n. 24 del 2019).

Del pari, in applicazione del principio di legalità posto a presidio dell'attività dell'amministrazione (sentenze n. 12 del 2019, n. 115 del 2011 e, per lo specifico caso dell'informazione antimafia, n. 57 del 2020), si evita di estendere gli effetti restrittivi dell'interdittiva oltre ai casi legislativamente previsti: il pagamento del valore nei limiti dell'utilità per la prestazione contrattualmente resa è erogazione pubblica sottratta al divieto sancito dall'art. 94, comma 1, cod. antimafia in quanto espressamente fatta salva dagli artt. 92, comma 3, e 94, comma 2, cod. antimafia (Consiglio di Stato, sentenze n. 14 del 2021 e n. 23 del 2020).

5.2.2.- Sotto diverso angolo visuale, l'interpretazione adottata consente di superare ogni dubbio di violazione dell'art. 23 Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la riserva di legge relativa posta da tale disposizione costituzionale è rispettata quando la fonte primaria stabilisce sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi (sentenze n. 139 del 2019, n. 69 del 2017, n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).



Orbene, sulla base della adottata interpretazione, il facere richiesto all'impresa non trova imposizione pubblica, avendo la sua fonte nell'originario contratto, e inoltre questo, come il suo "valore", sono determinati da norma primaria nel rispetto della riserva di legge in parola.

5.2.3.- Ancora, il riconoscimento all'imprenditore del compenso, pur ridotto, evita la configurabilità di irragionevoli compressioni della libertà di impresa e del diritto di proprietà.

Costante è, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte nell'affermare che la restrizione della libertà di iniziativa economica è giustificata dall'utilità sociale, ma alla condizione che gli interventi del legislatore non la perseguano mediante «misure palesemente incongrue» (*ex plurimis*, sentenze n. 150 e n. 113 del 2022, n. 218 del 2021, n. 85 del 2020) e che sussista un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni (da ultimo, sentenza n. 213 del 2021).

Si è visto che la misura del commissariamento è eccezionale deroga all'incapacità dell'impresa interdetta ad intrattenere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione per ragioni di interesse generale: essa è prevista per assicurare il completamento di prestazioni contrattuali di peculiare rilievo pubblicistico ed è bilanciata dall'intervento (anche solo parziale) sull'assetto di governo dell'impresa ad argine del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione del contratto.

Orbene, con la determinazione prefettizia è richiesta all'imprenditore l'esecuzione di attività gravose e protratte nel tempo, con distoglimento dei relativi mezzi aziendali a lui necessari per intraprendere o svolgere attività imprenditoriali nei confronti dei privati di cui, nonostante l'interdizione, rimane capace o che potrebbe altrimenti mettere a frutto: l'acquisizione pubblica delle «utilità» prodotte con il compendio aziendale e sotto "controllo pubblico", senza alcun compenso - cui si perverrebbe sulla base dell'interpretazione prospettata dal rimettente - darebbe luogo a misura che, aggiungendosi agli effetti restrittivi dell'interdittiva, andrebbe a comprimere in termini sproporzionati il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica.

Il congelamento degli utili per il tempo di durata della misura commissariale e sino al successivo momento della definizione del giudizio amministrativo, del resto, costituisce già sufficiente garanzia per l'interesse pubblico, in quanto assicura sia l'esatto adempimento sia la realizzabilità delle misure dei sequestri e delle confische, anche solo della prevenzione, laddove ne ricorressero i relativi presupposti.

6.- In conclusione, le disposizioni censurate si prestano a una interpretazione diversa da quella posta a base dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale e conforme a Costituzione; da qui la non fondatezza, nei sensi indicati, delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, commi 7 e 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 42 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230101





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 maggio 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Concorso pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Modifiche all'art. 64 della legge reg. n. 21 del 2014 - Applicazione nei confronti degli enti pubblici regionali e delle aziende sanitarie ed ospedaliere siciliane delle previsioni relative alle modalità di copertura dei fabbisogni di personale mediante assunzioni dall'albo dei dipendenti delle società partecipate, in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale e, per le qualifiche a basso contenuto professionale, dal bacino "PIP Emergenza Palermo", di cui all'art. 68 della legge reg. n. 9 del 2015.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Procedure per la quiescenza anticipata del personale della società Servizi ausiliari Sicilia (SAS) - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2023, della spesa complessiva massima di 360 migliaia di euro (Missione 1, Programma 11).

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Differimento, al 30 aprile 2023, del termine per la presentazione della richiesta di proroga delle concessioni demaniali marittime.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Opere realizzabili nei parchi - Ammissibilità, in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo statuto del Parco, di opere finalizzate alla ricerca scientifica proposte da agenzie nazionali e dichiarate di interesse strategico dalla Giunta regionale.

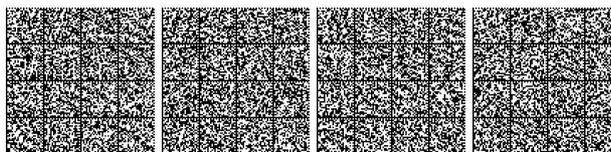
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Istituzione del Centro di restauro del legno bagnato.

Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Modifica all'art. 36 della legge reg. n. 9 del 2021, recante norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU) - Soppressione della previsione dell'adozione di una preventiva delibera della Giunta regionale, rispetto al decreto del Ragioniere generale regionale, per l'effettuazione delle variazioni di bilancio conseguenti all'intervento di stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Procedure per l'attuazione di interventi a valere su risorse extraregionali - Attuazione di interventi specificamente individuati attraverso la programmazione delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027 e la riprogrammazione delle linee di intervento a valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2023-2025 - Procedure per l'attuazione di interventi a valere su risorse extraregionali - Attuazione di interventi specificamente individuati attraverso la riprogrammazione sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2021-2027, la riprogrammazione del Programma Operativo Complementare 2014-2020, l'individuazione, nell'ambito della politica unitaria di coesione, del programma operativo o del fondo nazionale attraverso cui attuare gli interventi indicati.

– Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), artt. 1, commi 4 e 5; 5; 9; 10; 11; 26, commi 15, 78, 79 e 80; 36; 38; 48; 55; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 90; 91; 92; 94, commi 1, 2 e 3; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115; 116, commi 1, 2, 3, 4 e 5.



Ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione del 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 Siciliana (c.f. 80012000826), in persona del presidente *pro tempore* della Giunta provinciale, con sede a Palermo in Piazza Indipendenza n. 21 presso il Palazzo D'Orleans e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it e presidente@certmail.regione.sicilia.it

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale Sicilia 22 febbraio 2023, n. 2, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 9 del 1° marzo 2023 recante «Legge di stabilità regionale 2023-2025», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 20 aprile 2023.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 9 del 1° marzo 2023 è stata pubblicata la legge regionale n. 2 del 22 febbraio 2023 recante: «Legge di stabilità regionale 2023 - 2025».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, ed in particolare:

l'articolo 9, «Modifiche all'articolo 64 della 12 agosto 2014, n. 21»;

l'articolo 26, commi 78, 79 e 80, «Disposizioni finanziarie varie»;

l'articolo 36, «Modifiche di norme in materia di concessioni demaniali marittime»;

l'articolo 38, «Modifica all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 in materia di opere realizzabili nei parchi»;

l'articolo 48, «Istituzione del Centro di restauro del legno bagnato»;

l'articolo 55, «Modifica all'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9»;

l'articolo 116, commi 1 e 4 nonché gli articoli 1, comma 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 74; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115 e degli articoli 72; 73; 75, ivi menzionati;

l'articolo 116, commi 2, 3 e 5 nonché gli articoli 64; 86; 87; 88; 26, comma 15; 65; 77; 78; 90; 91; 94, commi 1 e 2; 96; 97; 98; 99; 100; 11; 80; 83; 111, comma 2, ivi menzionati;

presentino dei vizi di illegittimità costituzionale.

Tali disposizioni violano norme e principi costituzionali direttamente applicabili anche alle autonomie speciali eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale di autonomia approvato con il regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modificazioni e integrazioni, nonché per via della mancanza di copertura finanziaria.

Pertanto, vengono impugnate con il presente ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

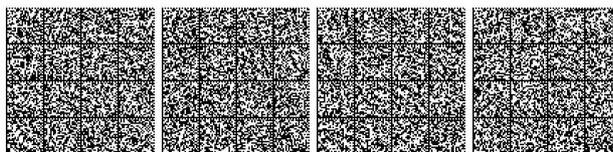
MOTIVI

1. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 9 legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione degli articoli 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera g) e lettera l), della Costituzione in relazione alle previsioni di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 e al decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 ed all'articolo 19, decreto legislativo n. 175/2016 (norme statali interposte) nonché per contrasto con gli articoli 14, lettere p) e q) e 17 dello Statuto speciale di autonomia ex regio decreto-legge n. 455 del 15 maggio 1946, conv. in legge costituzionale n. 2/1948.*

L'articolo 9 della legge regionale Sicilia n. 2/2023 rubricato «Modifiche all'articolo 64 della 12 agosto 2014, n. 21» prevede testualmente che:

«1. All'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

“4 bis. Le disposizioni di cui al comma 4 trovano applicazione anche nei confronti degli enti pubblici regionali e delle aziende sanitarie ed ospedaliere siciliane».



Il richiamato comma 4 dell'articolo 64 della legge regionale del 12 agosto 2014, n. 21 prevede che (enfasi aggiunta):

«le società di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché l'IRFIS FinSicilia S.p.a. e gli organismi strumentali della Regione, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale per sopperire ai propri fabbisogni di personale, non possono procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo del personale di cui al comma 1(1) nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità finanziaria in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni e, per le qualifiche a basso contenuto professionale, dal bacino 'PIP Emergenza Palermo' di cui all'articolo 68 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e successive modificazioni, previo accertamento dell'avvenuto inserimento lavorativo nel Piano di inserimento professionale a seguito di procedura selettiva effettuata dai competenti servizi per l'impiego della regione. Fino all'assunzione dei soggetti di cui al presente articolo da parte delle società a partecipazione pubblica regionale continuano a trovare applicazione agli stessi le misure di sostegno al reddito assicurate dalla vigente normativa in materia. Dall'applicazione della presente norma non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica rispetto alle attuali previsioni della legge regionale 25 maggio 2022, n. 14 e successive modificazioni. L'articolo 62 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 è abrogato».

Preliminarmente, va ricordato che l'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale avviene nel rispetto di apposite procedure concorsuali in conformità alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (recante «Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale») e al decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 («Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale»).

In generale, l'accesso a tali ruoli è pur sempre governato dalla regola del concorso pubblico - meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito — che costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Il concorso pubblico è posto, quindi, a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa.

L'articolo 97, quarto comma, della Costituzione consente eccezioni a tale regola, purché queste siano disposte con legge e rispondano a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81/2006 e n. 363/2006).

In caso contrario, infatti, la deroga costituirebbe un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006).

Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'articolo 97 Costituzione, l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

Con l'articolo 9 in esame viene introdotto l'obbligo, per le aziende sanitarie e ospedaliere siciliane, di procedere a nuove assunzioni attingendo necessariamente dall'albo del personale di cui al comma 1 dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, nonché, per le qualifiche a basso contenuto professionale, al bacino "PIP emergenza Palermo", in tal modo eludendo la regola generale del concorso quale criterio generale — e non derogabile se non nei casi espressamente indicati dalla legge — di accesso ai pubblici impieghi. La norma in esame si pone, per l'effetto, in contrasto con l'articolo 97, quarto comma, della Costituzione, dal momento che non presenta alcun riferimento alle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga alla regola dell'assunzione mediante pubblico concorso(2).

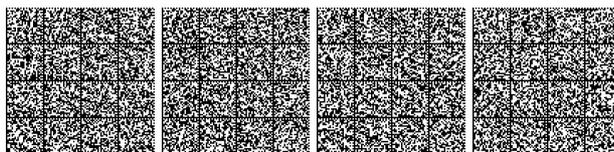
Allo stesso modo, non sono sufficientemente delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione, né, l'assunzione risulta subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, in rapporto a carenze di organico.

Non risulta, infine, sempre dal dettato della norma, che siano state in alcun modo previste procedure imparziali e obiettive di verifica e di valutazione dell'idoneità, in grado di garantire la selezione dei migliori.

Si aggiunge, poi, che la prevista obbligatorietà di cui sopra per le predette strutture sanitarie, seppur diretta a sopperire i «propri fabbisogni di personale», non risulta compatibile con le disposizioni normative in materia di spesa di personale proprie degli enti del Servizio sanitario nazionale che, come è noto, pongono il rispetto di specifici parametri

(1) Ai sensi del comma 1 dell'art. 64 legge regionale Sicilia n. 21/2014: «1. È istituito presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione l'albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale».

(2) cfr. per tutte Corte costituzionale sent. n. 195/2010.



definiti dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2019 (3) nonché con la disciplina recata dal decreto legislativo n. 165/2001 in materia di reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Si rammenta, infatti, che l'articolo 35 (rubricato «Reclutamento del personale») del citato decreto legislativo prevede che il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta nel rispetto del principio costituzionale della obbligatorietà del concorso pubblico per l'accesso all'impiego presso le pubbliche amministrazioni (articolo 97 della Costituzione).

Si fa presente, inoltre, che ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) solo le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società:

«in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili (...)».

Ciò detto, tenuto conto che le aziende sanitarie ed ospedaliere destinatarie dell'intervento regionale in parola non appaiono essere titolari «di partecipazioni di controllo» delle società partecipate di cui al citato articolo 64 della legge regionale n. 21 del 2014, la norma regionale in esame deroga alle specifiche disposizioni dettate dalla normativa di settore sopra menzionata, nonché alla disciplina recata dalla richiamata normativa nazionale, ponendosi così in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

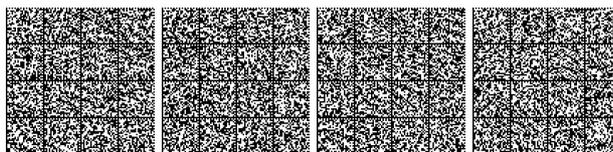
Va, inoltre, ricordato l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'articolo 117, secondo comma, lettera g), Costituzione(4) e che le eccezioni alla regola generale del concorso pubblico debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico»(5). Come di recente chiarito da codesta Corte proprio nei confronti della Regione Siciliana(6) «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

(3) La norma, a seguito della modifica introdotta con l'articolo 4, quarto comma del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, prevede: «1. A decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di ((un importo pari al 10 per cento)) dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. ((Qualora nella singola Regione emergano, sulla base della metodologia di cui al sesto periodo, oggettivi)) ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. ((Dall'anno 2022 l'incremento di cui al quarto periodo è subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, nel rispetto del valore complessivo della spesa di personale del Servizio sanitario nazionale determinata ai sensi dei precedenti periodi, adotta con decreto la suddetta metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, e dall'articolo 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, anche ai fini di una graduale revisione della disciplina delle assunzioni di cui al presente articolo. Le regioni, sulla base della predetta metodologia, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, che sono valutati e approvati dal tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva)).

(4) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2004.

(5) Corte costituzionale, sentenza n. 81/2006.

(6) Corte costituzionale, sentenza 2 febbraio 2022, n. 39 - enfasi aggiunta.



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'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione (*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)».

Si aggiunge, infine, che le criticità sopra rilevate non risultano superate dai chiarimenti forniti dalla Regione Siciliana — secondo cui l'articolo 9 in parola «disponendo l'obbligatorietà da parte degli enti di attingere all'albo del personale di cui al Bacino PIP emergenza Palermo in casi di assunzioni di personale si riferisce, in particolare, a qualifiche a basso contenuto professionale e non certo alle qualifiche che richiedono specifiche professionalità e requisiti, per le quali dovrà essere predisposto apposito concorso pubblico». Invero, emerge che la regione ha esteso alle aziende sanitarie e ospedaliere il regime assunzionale previsto dal comma 4 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014 per le società partecipate le quali, in deroga ai divieti assunzionali disposti per esigenze di razionalizzazione, furono poi dallo stesso legislatore siciliano autorizzate a procedere a nuove assunzioni attingendo al predetto albo dei dipendenti delle medesime società poste in liquidazione ed al C.d. Bacino PIP.

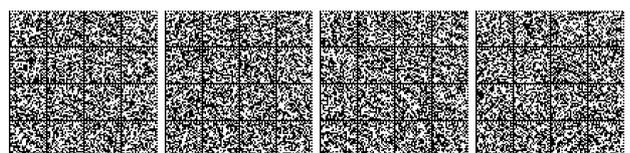
Pur non volendo considerare la scarsa chiarezza delle ragioni sottese all'intervento legislativo *ex* articolo 9 in esame che equipara, quanto alle modalità di reclutamento, aziende sanitarie e società partecipate (va segnalato, oltretutto, che il regime di reclutamento previsto per queste ultime *ex* articolo 64 cit. in ragione di contingenze a suo tempo rilevanti potrebbe dirsi non più legittimo alla luce della disciplina introdotta dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), resta applicabile, alla fattispecie in esame, il disposto dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 «L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità».

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l'articolo 9 della legge regionale in esame è illegittimo per violazione dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 117, secondo comma, lettera g) e lettera l), della Costituzione esulando dalle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dall'articolo 14, lettere p) e q), dello Statuto di autonomia, concernenti l'«ordinamento degli uffici e degli enti regionali» e lo «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione» e dal successivo articolo 17.

2. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 26, commi 78, 79 e 80 della legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione per violazione dell'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (norma interposta) e, per quanto occorra, per contrasto con gli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale di autonomia di cui al regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1° febbraio 2001).*

L'articolo 26 prevede disposizioni finanziarie varie.

Più in particolare, i commi 78, 79 e 80 dettano alcune disposizioni al fine contenere i costi a carico dell'erario regionale. Le norme autorizzano la società Servizi ausiliari Sicilia (SAS) ad attivare le procedure per la quiescenza anticipata del personale (comma 78) e a stipulare accordi transattivi per la corresponsione di tutte le competenze contrattualmente previste e spettanti, riconoscendo ai soggetti interessati una somma *una tantum* a titolo di integrazione al trattamento di fine rapporto, pari al 40 per cento dell'ultimo stipendio percepito, riferito al periodo intercorrente tra la data del raggiungimento del requisito contributivo per l'accesso alla pensione anticipata e la data di conseguimento della pensione di vecchiaia (comma 79).



Il comma 80, a tale fine, per l'esercizio finanziario 2023, autorizza la spesa complessiva massima di 360 migliaia di euro.

Al riguardo, va, in primo luogo osservato, che il collocamento anticipato in quiescenza del personale SAS, evidentemente comporta un immediato nuovo e maggior onere, di tipo pensionistico e previdenziale, per la finanza pubblica ma anche una spesa obbligatoria continuativa che non risulta quantificata nel tempo.

Come noto, l'articolo 38, primo comma, a norma del quale «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», non consente, qualora si tratti di spese obbligatorie e continuative di rinviare ai singoli bilanci annuali la copertura della spesa che, invece deve essere prevista nella legge istitutiva dell'onere.

Di conseguenza, si deve ritenere che la mera previsione della copertura in relazione al solo esercizio finanziario 2023, contrasti con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e con le norme interposte indicate in rubrica, dal momento che le norme impugnate non indicano l'onere a regime, e come avverrà la sua copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo.

3. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 36 legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione dell'articolo 117, primo comma, Costituzione e, per quanto occorra, per contrasto con gli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale di autonomia di cui al regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1° febbraio 2001).*

L'articolo 36 della legge impugnata, rubricato «Modifiche in materia di concessioni demaniali marittime», risulta del seguente, testuale tenore:

«1. All'articolo 1 della legge regionale 21 luglio 2021, n. 17, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge regionale 3 agosto 2021, n. 22, le parole “31 agosto 2021” sono sostituite dalle parole “30 aprile 2023” e al comma 4 dell'articolo 4 della legge regionale 13 dicembre 2022, n. 18 le parole “28 febbraio 2023” sono sostituite dalle parole “30 aprile 2023”».

Detto articolo 36 è volto, in particolare, a procrastinare al 30 aprile 2023 il termine ultimo, previsto all'articolo 1 della legge regionale 21 luglio 2021, n. 17(7), come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge regionale 3 agosto 2021, n. 22, per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime, ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 14 dicembre 2019, n. 24(8), il quale sancisce l'estensione delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 fino alla data del 31 dicembre 2033 «in conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145».

Ciò posto, si evidenzia che i citati commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 sono stati abrogati dall'articolo 3, comma 5, lettera a), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), per l'incompatibilità con l'ordinamento unionale (direttiva 2006/123/CE - articolo 12) delle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative ivi contemplate.

Pertanto — poiché attraverso il rinvio all'articolo 1 della legge regionale n. 17/2021, che, a sua volta, rimanda all'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 24/2019, l'articolo 36 della legge regionale n. 2/2023 in esame corrobora la proroga delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2033 — l'articolo 36 in questione va impugnato per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sancito dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

(7) L'art. 1 legge regionale Sicilia del 21 luglio 2021, n. 17 rubricato «Termine per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime» risulta, all'attualità, del seguente tenore: «1. Atteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, i soggetti pubblici e privati che non abbiano presentato richiesta di proroga delle concessioni demaniali marittime entro il termine di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 14 dicembre 2019, n. 24 e successive modificazioni possono presentare la stessa entro il 30 aprile 2023».

(8) Ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale Sicilia 14 dicembre 2019, n. 24 «Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime»: «1. In conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, la validità delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, da presentarsi al dipartimento regionale dell'ambiente entro il 28 febbraio 2021. Atteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai soggetti, pubblici e privati, che non abbiano presentato richiesta di proroga delle concessioni demaniali marittime entro il termine di cui al presente articolo, è data facoltà di provvedervi entro il 30 aprile 2021. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle concessioni rinnovate o rilasciate successivamente al 31 dicembre 2018 per le quali il rilascio è avvenuto in ossequio agli obblighi di pubblicità di cui al comma 7 dell'articolo 7 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4. (omissis)...».



Costituisce ormai diritto vivente il carattere *self executing* del divieto di proroga delle concessioni demaniali marittime ex articolo 12 direttiva 2006/123/CE.

In termini si esprimono le sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021(9) che hanno chiarito come l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, laddove sancisce il divieto di proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, sia norma *self executing* e quindi immediatamente applicabile nell'ordinamento interno, con la conseguenza che eventuali disposizioni legislative non devono essere applicate(10) tanto dai giudici quanto dalla pubblica amministrazione(11).

Il 20 marzo 2023 la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) (com. n. 61) nella sentenza di cui alla causa C-348/22 (ricorso dell'Autorità garante della concorrenza ed il mercato contro il Comune di Ginosa - TA) ha ribadito che «le concessioni di occupazione delle spiagge italiane non possono essere rinnovate automaticamente ma devono essere oggetto di una procedura di selezione imparziale e trasparente» e che «i giudici nazionali e le autorità amministrative sono tenuti ad applicare le norme pertinenti di diritto dell'Unione, disapplicando le disposizioni di diritto nazionale non conformi alle stesse».

Con la sentenza in questione, la CGUE dichiara:

in primo luogo, che «la direttiva [servizi] si applica a tutte le concessioni di occupazione del demanio marittimo, a prescindere dal fatto che esse presentino un interesse transfrontaliero certo o che riguardino una situazione i cui elementi rilevanti rimangono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro»;

in secondo luogo, «il diritto dell'UE non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione. È necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su parametri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati»;

in terzo luogo, «dall'esame non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno. Poiché, da un lato, il fondamento giuridico di un atto deve basarsi sul suo scopo e sul suo contenuto e, dall'altro, la direttiva ha l'obiettivo di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, il Consiglio ha correttamente deliberato a maggioranza qualificata, conformemente alle disposizioni del Trattato», si legge nella parte che riguarda la procedura con cui è stata approvata la direttiva servizi.

Lo stato italiano nel 2018 aveva prorogato le concessioni fino al 31 dicembre 2033. Il Comune di Ginosa, a propria volta prorogava le concessioni di propria competenza.

L'Agem impugnava, quindi, l'atto dell'ente locale, ritenendo che il comune violasse i principi di concorrenza e libertà di stabilimento.

Il ricorso è stato oggetto di rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Per i giudici eurounitari

«l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso dalla direttiva. Poiché tali disposizioni sono produttive di effetti diretti, i giudici nazionali e le autorità amministrative, comprese quelle comunali, sono tenuti ad applicarle, e altresì a disapplicare le norme di diritto nazionale non conformi alle stesse».

Le disposizioni regionali censurate sono suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno della normativa comunitaria: di qui la violazione dell'articolo 117, primo comma, Costituzione, per avere la Regione Sicilia legiferato in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario(12).

Pertanto, la disposizione impugnata — nell'eccedere dalle competenze riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia ex articoli 14 e 17 — si pone anzitutto in contrasto con l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui vincola anche il legislatore regionale all'osservanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia; legislatore regionale che, ad ogni modo, nel legiferare, con la norma impugnata, ha ecceduto rispetto ai limiti di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto di autonomia.

(9) L'indirizzo è recepito dalla giurisprudenza successiva: vedasi, da ultimo, Cons. di Stato 2192 del 1° marzo 2023.

(10) cfr., in termini, fra le tante, Cons. Stato, Sez. VII, 21 febbraio 2023, n. 1780; 6 luglio 2022, n. 5625; 15 settembre 2022, n. 810.

(11) Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389; Cons. Stato Sez. VI, 18 novembre 2019 n. 7874; 23 maggio 2006, n. 3072; Corte giust. UE, 22 giugno 1989, in C-103/88, F.C., e 24 maggio 2012, in C-97/11, Amia.

(12) In punto di ammissibilità della violazione Corte costituzionale sent. n. 75 del 18 aprile 2023.



4. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 38, legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione dell'articolo 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza e dell'articolo 9 Costituzione con riferimento alla violazione del parametro interposto di cui all'articolo 142 del decreto legislativo n. 42/2004 e per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1º febbraio 2001).*

L'articolo 38 della legge impugnata, rubricato «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 in materia di opere realizzabili nei parchi», testualmente così dispone:

«1. Dopo il comma 4 dell'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 e successive modificazioni è aggiunto il seguente:

“4-bis. In tutto il territorio del Parco sono consentite opere finalizzate alla ricerca scientifica proposte da agenzie nazionali e dichiarate di interesse strategico dalla Giunta regionale, in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo Statuto del Parco».

La norma in esame introduce un nuovo comma all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 maggio 1981, n. 98: norme per l'istituzione nella Regione di parchi e riserve naturali).

Al riguardo, in primo luogo, si osserva che, con la disposizione in parola, viene introdotta, al fine di consentire la realizzazione di opere finalizzate alla ricerca scientifica, una deroga ai vincoli presenti nella disciplina del parco facendo espresso riferimento ai vincoli previsti dal suo statuto.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 394/1991 - legge quadro sulle aree protette, «lo statuto dell'Ente parco definisce l'organizzazione interna, le modalità di partecipazione popolare e le forme di pubblicità degli atti».

Eventuali disposizioni di vincolo previste nello Statuto dell'Ente parco, tuttavia, non sono affatto esaustive ai fini della tutela del bene paesaggistico, rappresentando ove presenti, la mera riproposizione di disposizioni previste da altre fonti normative.

In ragione di quanto sopra, la norma in esame, nel prevedere che si possano realizzare opere «(...) in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo Statuto del parco», può risultare priva di effetti e la sua incoerenza e ambiguità è censurabile sotto il profilo della certezza del diritto e della ragionevolezza della norma siccome in contrasto con il fondamentale canone di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Com'è noto, dall'articolo 3 della Costituzione si desume un canone di razionalità della legge rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa(13).

Il legislatore regionale si è posto, pertanto, al di fuori del perimetro tracciato dai principi costituzionali.

Si ricorda, al riguardo, come la giurisprudenza costituzionale(14), abbia evidenziato che ambiguità, incoerenza e opacità possono ingenerare grave incertezza e determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

Del resto, possono risultare costituzionalmente illegittime per irragionevolezza le «norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia».

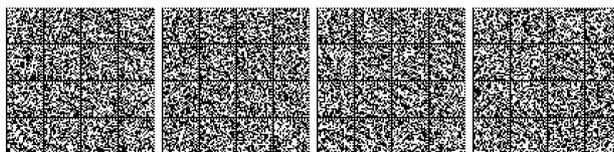
Secondo codesta Corte costituzionale, la considerazione vale, a maggior ragione, nel caso in cui l'ambiguità riguardi una disposizione regionale «foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale» perché in questo caso l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale.

Sotto altro profilo, la disposizione in esame, introducendo una generica deroga alle disposizioni di vincolo insistenti sui parchi, presenta ulteriori profili di incostituzionalità, dal momento che si pone in contrasto con la previsione del vincolo *ex lege* di cui all'articolo 142 del decreto legislativo n. 42/2004(15) - Codice dei beni culturali e del paesaggio (norma statale interposta).

(13) Cfr. ex multis, Corte costituzionale, sentenze n. 87 del 2012, n. 421 del 1991, n. 46 del 1993, n. 81 del 1992

(14) Cfr. ex multis, Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2017.

(15) Ai sensi dell'articolo 142, «Aree tutelate per legge» del decreto legislativo n. 42/2004: «1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: ...omissis f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi.».



Come ribadito da codesta Corte(16) «la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene (...) "a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza" (sentenza n. 66 del 2018). Essa "richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale ... affidata congiuntamente allo Stato e alle regioni" (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'articolo 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 (le c.d. "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'articolo 142 (le c.d. "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (articolo 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria "impronta unitaria della pianificazione paesaggistica" (sentenza n. 64 del 2015), e mira a "garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016)».

Infatti, per quanto la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, nonché di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia, tale competenza si esplica, secondo lo stesso Statuto «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla costituente del popolo italiano».

Il particolare grado di autonomia riconosciuto in materia alla Regione Siciliana trova un preciso limite nell'articolo 9 della Costituzione e nelle previsioni del decreto legislativo n. 42/2004, qualificabili come «norme di grande riforma economico-sociale», che si impongono anche alle autonomie speciali(17).

La disciplina statale volta a proteggere il paesaggio funge quindi da «limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente(18).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l'articolo 38 della legge regionale in esame si appalesa illegittimo per violazione dell'articolo 3 della Costituzione e dell'articolo 9 della Costituzione con riferimento alla violazione del parametro interposto di cui all'articolo 142 del decreto legislativo n. 42/2004, e per contrasto con le previsioni dell'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia.

5. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 48 legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione nonché dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione per violazione dell'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (norma interposta) e, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1° febbraio 2001).*

La disposizione di cui all'articolo 48 riguarda l'istituzione del Centro di restauro del legno bagnato.

La disposizione prevede che:

«1. Presso il Museo regionale dei relitti greci sito a Gela è istituito il Centro di restauro del legno bagnato, laboratorio tecnico-scientifico del Centro regionale per la progettazione, il restauro e per le scienze naturali ed applicate ai beni culturali di cui all'articolo 9, comma 2, della legge regionale 10 agosto 1977, n. 80, specializzato nel trattamento e nel restauro dei legni imbibiti di interesse archeologico e culturale, che esplica attività di studio, di ricerca scientifica e tecnologica, di conservazione e di restauro attraverso la realizzazione di interventi altamente qualificati».

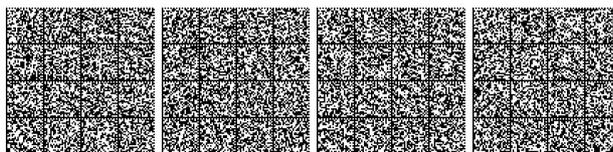
Anche in questo caso, si ritiene che la norma sospettata di incostituzionalità, comporti oneri aventi carattere continuativo e permanente o, quanto meno pluriennali.

La lettera della disposizione non consente di evincere alcuna copertura finanziaria né la quantificazione, nel tempo, dell'onere finanziario connesso all'istituzione del Centro di restauro del legno bagnato non quantificati e privi dell'indicazione della relativa copertura finanziaria.

(16) Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 15 aprile 2019 - enfasi aggiunta.

(17) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2013.

(18) Cfr. Corte costituzionale n. 199 del 2014; nello stesso senso, Corte costituzionale n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007.



Pertanto, già per ciò solo, la disposizione della legge regionale impugnata si pone in contrasto con l'articolo 81, terzo comma della Costituzione.

Né si ritiene che alla spesa di cui si discute sia possibile applicare le disposizioni dettate in ordine alle spese continuative non obbligatorie o pluriennali.

Come noto, codesta Corte con la sentenza n. 384 del 1991 ha chiarito che «le disposizioni legislative che introducono spese pluriennali a quote annuali crescenti sono costituzionalmente obbligate ad individuare i mezzi idonei a fronteggiare, nell'ambito di un programma finanziario, le quote di ciascun anno, evitando di riversarle, sia pure implicitamente, sui bilanci futuri che, soprattutto in situazione di gravi deficit non sarebbero assolutamente in grado di sostenerle con le normali entrate».

Seppur pronunciata nel contesto di una cornice legislativa oggi superata, la decisione di codesta Corte esprime l'esigenza, tuttora immanente nel sistema della contabilità degli enti locali, di identificare e quantificare l'onere di spesa connesso alla disposizione legislativa nello stesso momento in cui viene istituito.

In tal senso, si devono leggere le due distinte norme dell'articolo 38, primo e secondo comma del decreto legislativo n. 118/2011. La prima, concernente le modalità di individuazione dei mezzi per far fronte agli oneri finanziari delle spese regionali a carattere continuativo. La seconda, invece, è dedicata alle spese pluriennali.

La disposizione di cui all'articolo 48 della legge regionale Sicilia, n. 2/2023, si ritiene che disponga spese di tipo pluriennale dal momento che parrebbe prevedere l'istituzione di un nuovo onere avente una consistenza variabile e circoscritta nel tempo. Pertanto, a mente del secondo comma dell'articolo 38 del decreto legislativo n. 118/2011, era necessario che la legge regionale indicasse l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, cosa che, evidentemente, non è accaduta.

Né a diverse conclusioni si perviene, ad avviso della scrivente, laddove si ritenga che l'istituzione del Laboratorio prevista dall'articolo 38 citato, comporti oneri finanziari di carattere continuativo.

Il primo comma del citato articolo 38, decreto legislativo n. 118/2011 riconosce, effettivamente, la compatibilità del rinvio, da parte delle regioni, della quantificazione delle spese continuative e non obbligatorie, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale.

Ciò nonostante, si ritiene, che la lettera della norma preveda, per tale tipologia di spesa, esclusivamente, la possibilità di esercitare la facoltà di rinvio dell'indicazione della copertura di spese alle successive leggi di bilancio. Laddove tale facoltà non venga esercitata, come parrebbe doversi ritenere sulla base del dato letterale dell'articolo 48 della legge regionale n. 2/2023, la disposizione legislativa che preveda nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, deve, necessariamente, quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime.

Come detto, essendosi il legislatore regionale limitato all'istituzione dell'onere senza approntare alcuna copertura della spesa, la disposizione di cui all'articolo 48 si pone in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e dell'articolo 117, terzo comma per violazione della norma interposta di cui all'articolo 38, decreto legislativo n. 118/2011.

6. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 55 della legge regionale Sicilia, n. 2/2023 per violazione dell'articolo 81, terzo comma e dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1° febbraio 2001).*

L'articolo 55 della legge regionale Sicilia n. 2/2023 modifica il comma 9 dell'articolo 36 della legge regionale Sicilia n. 9/2021 concernente «Norme in materia di stabilizzazione e fuori uscita personale ASU», finalizzate a favorire l'assunzione a tempo indeterminato delle categorie di lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2000 (soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili), nonché all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 280/1997 (soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità).

Più nel dettaglio, la norma prevede:

«Articolo 55 (Modifica all'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9). — 1. Al comma 9 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 e successive modificazioni le parole “previa delibera della Giunta regionale” sono soppresse».



La modifica introdotta, dunque, elimina la necessità della delibera preventiva della Giunta regionale, rispetto al decreto del Ragioniere generale regionale, che, su proposta del dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, dovrebbe effettuare le variazioni di bilancio conseguenti all'intervento previsto dal citato articolo 36.

Al riguardo, deve evidenziarsi che l'articolo 36 della legge regionale n. 9/2021 è già stato impugnato dinanzi a codesta Corte giusta delibera del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021 e trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 7 marzo 2023 (R.R. n. 33/2021).

La disposizione in quella sede impugnata (19), al comma 1, intendeva estendere l'applicazione delle misure di cui all'articolo 1, commi da 292 a 296, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5(20)

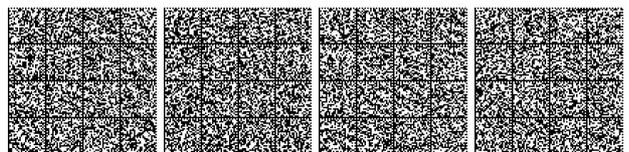
La disposizione di cui all'articolo 36 della legge regionale Sicilia 15 aprile 2021, n. 9 era sospettata di illegittimità costituzionale, innanzi tutto, per contrasto dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Inoltre, con riferimento alla copertura finanziaria dell'intervento, il successivo comma 7 veniva censurato per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici, con l'articolo 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica e, nonché con l'articolo 38 del decreto legislativo n. 118/2011 dal momento che “le spese previste dal citato comma 7 costituiscono ‘spese obbligatorie’, in quanto aventi carattere strutturale e permanente nel tempo; dunque, necessitano di una adeguata copertura finanziaria, che il mero richiamo all'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 non è affatto idonea a soddisfare, in assenza di una precisa quantificazione dell'onere a regime per gli anni successivi al triennio considerato nel bilancio di previsione”»(21).

(19) La disposizione, recante «Norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita personale ASU», dispone che: «1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 292 a 296 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178. 2. I soggetti di cui al comma 1, possono essere stabilizzati dagli enti utilizzatori a tempo indeterminato anche con contratti di lavoro a tempo parziale, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal Contratto collettivo nazionale del lavoro di riferimento. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il dipartimento regionale del lavoro dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede all'assegnazione dei soggetti di cui al comma 1 che svolgono attività socialmente utili in virtù di protocolli o convenzioni. 3. I soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 possono optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU. La suddetta indennità è erogata per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni, ed è corrisposta in rate annuali. Ai fini dell'applicazione del presente comma, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede ad effettuare una ricognizione del personale presente nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014. 4. I soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni, che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, richiedere di essere riammessi nel citato elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014. 5. Il termine di cui al comma 2 dell'articolo 15 della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, come modificato dal comma 4 dell'articolo 4 della legge regionale n. 12 maggio 2020, n. 9, è prorogato al 31 ottobre 2021. 6. Per le assunzioni di cui al presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, è riconosciuto su base annua un contributo per ciascun soggetto stabilizzato, parametrato all'importo dell'assegno di utilizzazione in ASU corrisposto alla data di assunzione, maggiorato per tenere conto del maggior costo sostenuto per l'assunzione a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale, entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7. 7. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di 10.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 e la spesa annua di 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023 (Missione 20, Programma 3), comprensiva delle somme occorrenti per l'eventuale prosecuzione delle attività socialmente utili dei medesimi soggetti di cui al comma 1, disposta nel rispetto della normativa vigente, nonché di quelle occorrenti per le finalità di cui al comma 10, da iscrivere in un apposito Fondo del dipartimento del bilancio e tesoro. Agli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del biennio 2021-2023 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, Programma 1, capitolo 191301). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni. 8. Per l'anno 2021, la quota parte del contributo di cui al comma 6 parametrato all'assegno di utilizzazione in ASU è assicurata a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 4, della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1. 9. Con decreto del ragioniere generale, su proposta del dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, previa delibera della giunta regionale, sono operate le conseguenti variazioni di bilancio. 10. Al fine di favorire la piena efficacia dell'impianto regolatorio di cui al comma 1, è altresì incentivata la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che hanno maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento. Per tale finalità, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative è autorizzato ad erogare, a domanda, la differenza ira quanto erogato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per A.S.U. sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza. 11. Gli enti che abbiano già provveduto alla trasformazione dei contratti dei soggetti già impegnati in attività socialmente utili sono autorizzati ad avviare le procedure di stabilizzazione».

(20) Nello specifico, la disposizione era finalizzata a favorire l'assunzione a tempo indeterminato delle categorie di lavoratori di cui agli articoli 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (cioè a dire: i soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili) e 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (i soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità).

(21) Così, testualmente, al punto 70 del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 33/2021 dinanzi a codesta Corte.



Orbene, la disposizione oggi sottoposta all'esame di codesta Corte concerne un aspetto meramente procedurale (la soppressione della preventiva delibera di Giunta) nell'ambito del procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio previste dal già menzionato articolo 36 della legge regionale n. 9/2021.

Attesa, l'evidente correlazione tra il predetto procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio e l'intervento censurato dinanzi la Corte costituzionale, la sopravvivenza della modifica normativa in esame risulta subordinata alla definizione del giudizio costituzionale, che involge l'intero articolo 36 della legge regionale n. 9/2021.

L'articolo 55 della legge regionale Sicilia, n. 2/2023, subisce, quindi, l'effetto dell'impugnazione dell'articolo 36 della legge regionale Sicilia n. 9/2021 e, pertanto si ritiene debba essere censurato per ragioni di connessione con il giudizio pendente innanzi a codesta Corte per le medesime ragioni.

7. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 116, primo e quarto comma nonché degli articoli: 1, comma 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 74; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115; 72; 73 e 75 della legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) e dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione, nonché, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1° febbraio 2001).*

L'articolo 116 della legge regionale di cui si discute detta disposizioni in materia di procedure per l'attuazione degli interventi a valere su risorse extra-regionali.

Nello specifico, il comma 1 stabilisce che:

«1. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 1, 5, 10, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 79, 81, 82, 84, 85, 92, 94 comma 3, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 commi 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, e 10, 112, 113, 114 e 115, il governo della regione provvede, entro centoventi giorni dalla delibera CIPESS di attribuzione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027, ad avviare la relativa programmazione, previa verifica di coerenza degli interventi medesimi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento».

A tal proposito, con riguardo alle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027, la Regione Siciliana risulta assegnataria di risorse pari a 237.096.977,23 - giusta delibera CIPESS n. 79/2021, destinate alla realizzazione degli specifici interventi elencati nella delibera medesima.

Si ritiene che alcuni degli interventi per i quali la regione intende utilizzare le risorse relative al citato Fondo di sviluppo e coesione presentano delle criticità. L'istituzione dell'onere derivante dall'intervento, infatti, non pare conforme con gli stanziamenti di conto capitale di cui al Fondo di sviluppo e coesione(22).

Circa l'articolo 116, comma 1, in esame, si fa in particolare presente che le misure ivi previste appaiono genericamente imputate al Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 senza specificazioni circa lo strumento di programmazione attuativo, a titolarità della Regione Sicilia, che assicuri la copertura delle predette misure, nonché la coerenza degli interventi menzionati. Le disposizioni in argomento indicano, a copertura della spesa quantificata, risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2021-2027 non ancora nella disponibilità dell'Amministrazione, atteso che i Piani di sviluppo e coesione afferenti al periodo di programmazione indicato non sono stati ancora approvati.

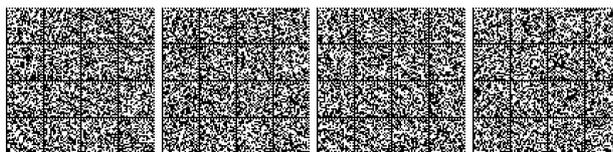
Le risorse di cui al FSC 2021-2027 sono state assegnate con la delibera CIPESS n. 79/2021, prevedendo l'attribuzione alla Regione Siciliana di euro 632.369,90 con la previsione di uno specifico vincolo di destinazione ai progetti specificati nell'allegato 3 alla stessa delibera(23)

Gli interventi previsti dalla legge regionale Sicilia n. 2/2023 non risultano, *prima facie*, riconducibili a quelli indicati nell'allegato 3 della delibera CIPESS n. 79/2021.

Non potendosi, dunque, utilizzare al provvista fornita con il FSC 2021-2027, appare chiaro che gli interventi previsti dalle richiamate disposizioni risultano privi di copertura finanziaria.

(22) Esemplicativamente, le spese per il personale alle dipendenze del dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali e del Comando del Corpo forestale; i contributi alle imprese per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per la trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato nel corso dell'anno 2023; l'abbattimento degli interessi passivi dei finanziamenti delle aziende agricole di produzione e trasformazione.

(23) La delibera CIPESS con i relativi allegati, verrà depositata unitamente al presente ricorso.



Alla luce di ciò deriva che le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 4(24) e 5(25); agli articoli 5, 10, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 79, 81, 82, 84, 85, 92, 94, comma 3, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, 112, 113, 114, 115, al pari della disposizione di cui all'articolo 116, primo comma, sono illegittimi per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, le disposizioni risultano prive della necessaria copertura finanziaria in quanto stabiliscono la spesa e assegna risorse, prevedendo la copertura finanziaria su risorse nazionali (FSC 2021-2027) allo stato stanziate su un capitolo del bilancio dello Stato, non programmate, né tantomeno assegnate alle amministrazioni titolari del Piani di sviluppo e coesione (PSC).

Per quanto rappresentato, la disposizione in esame va impugnata per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Il successivo comma 4 dell'articolo 116 in esame stabilisce che:

«4. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 72, 73 e 75, il governo della regione provvede, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad avviare la riprogrammazione delle linee di intervento a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento».

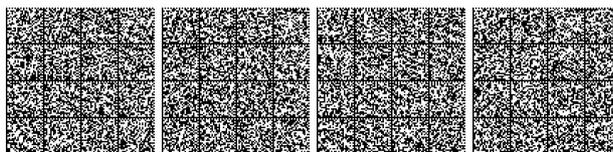
Le norme prevedono interventi in relazione alle quali viene disposta una riprogrammazione degli interventi a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 per complessivi 2,1 milioni di euro.

Anche in questo caso, la modalità di copertura della spesa connessa agli interventi previsti dagli articoli 72, 73 e 75 non appare costituzionalmente legittima, in quanto, oltre a quanto sarà di seguito evidenziato in ordine alle procedure di programmazione, ai sensi dell'articolo 44, commi 7, lettera b), e 7-bis), del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58(26), allo spirare del termine, previsto per il 30 giugno

(24) La disposizione di cui al quarto comma dell'articolo 1 ridetermina la dotazione del fondo per investimenti dei comuni previsto dalla legge regionale n. 5 del 2014, articolo 6, comma 5, in 115 milioni di euro per l'anno 2023, in 120 milioni di euro per l'anno 2024 ed in 125 milioni di euro per l'anno 2025, indicandone, come visto, la relativa copertura a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021- 2027 (Missione 18, programma 1). Al riguardo, nel prospetto allegato di cui all'articolo 119 della legge regionale in oggetto - che indica gli effetti della manovra finanziaria regionale per il triennio 2023-2025 -, vengono quantificate minori spese per 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024 considerate a copertura degli oneri derivanti dalla legge in esame, di prevalente natura corrente. Nello specifico, la Regione, rispetto alla precedente dotazione del Fondo, pari a 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, procede all'azzeramento dello stanziamento di bilancio in quanto prevede che alla relativa copertura si provveda a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 (Missione 18, programma 1) e non più con le risorse regionali, con ciò facendo venir meno peraltro il requisito di aggiuntività delle risorse FSC. Peraltro, la disposizione distrae risorse regionali destinate agli investimenti dei comuni per dare copertura a spese di natura corrente. Ciò non è coerente con l'Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, il quale prevede l'obbligo per la Regione di adottare specifici impegni di contenimento e di riqualificazione della spesa regionale mediante la riduzione strutturale della spesa corrente.

(25) L'articolo 1, comma 5 dispone che il contributo sulle spese in conto capitale, di cui al comma 1 dell'articolo 7 della legge regionale n. 5/2014 per garantire il funzionamento delle province, è finanziato a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 ed è determinato in 50 milioni di euro per l'anno 2023, in 55 milioni di euro per l'anno 2024 e in 60 milioni di euro per l'anno 2025 (Missione 18, programma 1), di cui 5.000 migliaia di euro per ciascun anno da destinare ai liberi Consorzi comunali che alta data del 30 dicembre 2021 risultano in dissesto finanziario. Anche in questo caso la disposizione è evidentemente priva di copertura finanziaria in quanto stabilisce la spesa e assegna risorse, prevedendo la copertura finanziaria su risorse nazionali (FSC 2021-2027) allo stato stanziate su capitolo del bilancio dello Stato, non programmate, né tantomeno assegnate alle amministrazioni titolari del Piani di sviluppo e coesione (PSC).

(26) Le disposizioni prevedono, rispettivamente: «7. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione di cui al comma 1 può contenere: a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, individuati sulla base dei dati di monitoraggio presenti, alla data del 31 dicembre 2019, nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni titolari delle risorse di cui al comma 1, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2022. 7-bis. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) da adottare entro il 30 novembre 2022, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito di una ricognizione operata dal Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, anche avvalendosi dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, sono individuati gli interventi infrastrutturali, privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante di cui al punto 2.3 della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) n. 26/2018 del 28 febbraio 2018, aventi valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro, in relazione ai quali il CIPESS individua gli obiettivi iniziali, intermedi e finali con i relativi termini temporali di conseguimento, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e procedurale. Il mancato rispetto di tali obiettivi nei termini indicati o la mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio determina il defianziamento degli interventi. Il defianziamento non è disposto ove siano comunque intervenute, entro il 30 giugno 2023, obbligazioni giuridicamente vincolanti. A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 avente ad oggetto i lavori, o la progettazione definitiva unitamente all'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'articolo 44, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Per gli interventi infrastrutturali di valore complessivo superiore a 200 milioni di euro, per i quali il cronoprogramma procedurale prevede il ricorso a più procedure di affidamento dei lavori, i termini previsti per l'adozione di obbligazioni giuridicamente vincolanti si intendono rispettati al momento della stipulazione di contratti per un ammontare complessivo superiore al 20 per cento del costo dell'intero intervento».



2023, sulle risorse FSC 2014-2020 relative ad interventi privi di obbligazioni giuridicamente vincolanti che risultano defianziati, sono imputate le riduzioni degli stanziamenti recate dall'articolo 58 del decreto-legge n. 50 del 2022(27). A tale finalità, qualora i defianziamenti risultino inferiori alle riduzioni, sono destinate anche le risorse FSC 2014-2020 ancora non programmate.

Ciò comporta che non è più possibile procedere a rimodulazioni dei PSC.

Sotto altro profilo, le disposizioni di cui commi 1 e 4 dell'articolo 116, nel prevedere l'avvio della riprogrammazione delle risorse per strumenti di intervento finanziario e incentivi economici in favore delle imprese siciliane, per trasferimenti in favore degli enti locali e, in generale, per iniziative di sostegno all'economia regionale previsti dalle norme ivi richiamate, non paiono confrontarsi:

(27) La disposizione prevede: «1. A parziale reintegrazione delle riduzioni operate con l'articolo 42, comma 2, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, gli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle Missioni e dei Programmi di cui all'allegato 3 al presente decreto sono incrementati per gli importi indicati nel medesimo allegato. Ai relativi oneri, pari a 3.741 milioni di euro per l'anno 2022, 1.730 milioni di euro per l'anno 2023, 1.530 milioni di euro per l'anno 2024, 1500 milioni di euro per l'anno 2025, si provvede ai sensi del comma 4. 1-bis. Al fine di finanziare interventi di cooperazione multilaterale o bilaterale nell'ambito delle attività di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, è autorizzata la spesa di 29.805.256 euro per l'anno 2022. Agli oneri derivanti dal primo periodo si provvede mediante corrispondente versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse giacenti nel conto corrente di tesoreria n. 29814, intestato alla società Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, relativo al Fondo per la cooperazione bilaterale, di cui alla convenzione per la gestione, erogazione e monitoraggio delle risorse finanziarie del Ministero della transizione ecologica destinate alla cooperazione internazionale, sottoscritta con la società Cassa depositi e prestiti in data 11 ottobre 2021, in esecuzione del decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 0005041/SVI del 27 maggio 2016, modificato con decreto direttoriale del medesimo Ministero n. 0007026/SVI del 15 luglio 2016. 2. Il Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è incrementato di 30 milioni di euro per l'anno 2022. Ai relativi oneri si provvede ai sensi del comma 4. 3. Gli interessi passivi sui titoli del debito pubblico derivanti dagli effetti del ricorso all'indebitamento di cui al comma 4, lettera i), sono valutati in 22 milioni di euro per l'anno 2022, 126 milioni di euro per l'anno 2023, 233 milioni di euro per l'anno 2024, 313 milioni di euro per l'anno 2025, 374 milioni di euro per l'anno 2026, 399 milioni di euro per l'anno 2027, 423 milioni di euro per l'anno 2028, 450 milioni di euro per l'anno 2029, 478 milioni di euro per l'anno 2030, 502 milioni di euro per l'anno 2031 e 522 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2032, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di indebitamento netto, a 39 milioni di euro per l'anno 2022, 163 milioni di euro per l'anno 2023, 266 milioni di euro per l'anno 2024, 344 milioni di euro per l'anno 2025, 403 milioni di euro per l'anno 2026, 427 milioni di euro per l'anno 2027, 454 milioni di euro per l'anno 2028, 479 milioni di euro per l'anno 2029, 505 milioni di euro per l'anno 2030, 528 milioni di euro per l'anno 2031 e 552 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2032. Ai relativi oneri si provvede ai sensi del comma 4. 4. Agli oneri derivanti dagli articoli 2, 3, 4, 5, 14, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 28, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 51, 56 e dai commi 1, 2 e 3 del presente articolo, determinati in 16.702.778.500 euro per l'anno 2022, 5.467,2 milioni di euro per l'anno 2023, 3.986,8 milioni di euro per l'anno 2024, 5.132,3 milioni di euro per l'anno 2025, 1.879,4 milioni di euro per l'anno 2026, 399 milioni di euro per l'anno 2027, 423 milioni di euro per l'anno 2028, 450 milioni di euro per l'anno 2029, 478 milioni di euro per l'anno 2030, 502 milioni di euro per l'anno 2031, 522 milioni di euro per l'anno 2032, 525,1 milioni di euro per l'anno 2033 e 522 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di indebitamento netto, a 5.504,2 milioni di euro per l'anno 2023, 4.019,8 milioni di euro per l'anno 2024, [5.163,3 milioni di euro per l'anno 2025] 1.908,4 milioni di euro per l'anno 2026, 427 milioni di euro per l'anno 2027, 454 milioni di euro per l'anno 2028, 479 milioni di euro per l'anno 2029, 505 milioni di euro per l'anno 2030, 528 milioni di euro per l'anno 2031, 552 milioni di euro per l'anno 2032, 555,1 milioni di euro per l'anno 2033 e 552 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034, si provvede: a) quanto a 500 milioni di euro per l'anno 2022, mediante utilizzo delle risorse rivenienti dall'abrogazione della disposizione di cui all'articolo 3, comma 5; b) quanto a 242,6 milioni di euro per l'anno 2023, 5,4 milioni di euro per l'anno 2026 e 3,1 milioni di euro per l'anno 2033, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307; c) quanto a 6.508 milioni di euro per l'anno 2022, mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 55; d) quanto a 3,6 milioni di euro per l'anno 2022, 15,1 milioni di euro per l'anno 2023, 14,8 milioni di euro per l'anno 2027, 5,1 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031 e 4,3 milioni di euro per l'anno 2032, che aumentano, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, a 7,971 milioni di euro per l'anno 2022 e 17,198 milioni di euro per l'anno 2023, 0,198 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, 14,998 milioni di euro per l'anno 2027, 5,298 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031, 4,498 milioni di euro per l'anno 2032 e 0,198 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2033, mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dagli articoli 14 e 51; e) quanto a 1,9 milioni di euro per l'anno 2023, mediante corrispondente utilizzo delle minori spese derivanti dall'articolo 14; f) quanto a 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 e 3.000 milioni di euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; g) quanto a 1.500 milioni di euro per l'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; h) quanto a 60 milioni di euro per l'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189; i) mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 20 aprile 2022 con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. 4-bis. Agli oneri derivanti dagli articoli 1, comma 2, 1-ter e 1-quater, pari a 3.043,98 milioni di euro per l'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi indicati nell'allegato 3-bis annesso al presente decreto, per gli importi ivi specificati. 5. L'allegato 1 alla legge 30 dicembre 2021, n. 234, è sostituito dall'allegato 4 annesso al presente decreto. 6. Ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Il Ministero dell'economia e delle finanze, ove necessario, può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione è effettuata con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa».



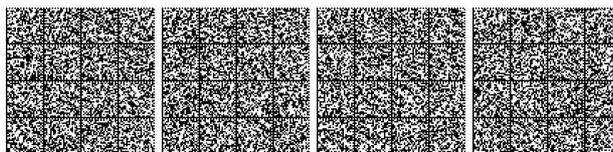
(i) con la disciplina relativa alle finalità perseguibili mediante le risorse del fondo e le modalità di impiego dello stesso, come definite dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88(28), dall'articolo 33, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183(29), nonché dall'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58(30)

(ii) con la normativa nazionale — relativamente all'utilizzazione delle risorse relative al Fondo di sviluppo e coesione 2014 - 2020 — che contiene sia l'indicazione del termine (31 dicembre 2022) entro il quale devono essere

(28) «Art. 4. — 1. Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito denominato: "Fondo". Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. 2. Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea. 3. Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, secondo le modalità stabilite dal presente decreto. L'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario».

(29) «2. Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sono assegnate dal CIPE con indicazione delle relative quote annuali. Alle risorse del Fondo trasferite sui pertinenti capitoli di bilancio si applica quanto previsto all'articolo 10, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».

(30) «1. Al fine di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti finanziati con le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, nonché di accelerarne la spesa, per ciascuna amministrazione centrale, regione o città metropolitana titolare di risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione di cui all'articolo 4, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, in sostituzione della pluralità degli attuali documenti programmatici variamente denominati e tenendo conto degli interventi ivi inclusi, l'Agenzia per la coesione territoriale procede, sentite le amministrazioni interessate, ad una riclassificazione di tali strumenti al fine di sottoporre all'approvazione del CIPE, su proposta del Ministro per il sud, e la coesione territoriale, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un unico Piano operativo per ogni amministrazione denominato «Piano sviluppo e coesione», con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. 2. Al fine di rafforzare il carattere unitario delle politiche di coesione e della relativa programmazione e di valorizzarne la simmetria con i Programmi operativi europei, ciascun Piano è articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato, con conseguente trasferimento delle funzioni attribuite ai rispettivi strumenti di governante, istituiti con delibere del CIPE o comunque previsti dai documenti di programmazione oggetto di riclassificazione, ad appositi Comitati di sorveglianza, costituiti dalle amministrazioni titolari dei Piani operativi, ai quali partecipano rappresentanti del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e rappresentanti, per i Piani di competenza regionale, dei Ministeri competenti per area tematica, ovvero, per i Piani di competenza ministeriale, rappresentanti delle regioni, nonché del partenariato economico e sociale, relativamente agli ambiti di cui alle lettere d) ed e) del comma 3. Per la partecipazione ai Comitati di sorveglianza non sono dovuti gettoni di presenza, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati. 2-bis. I sistemi di gestione e controllo dei Piani di sviluppo e coesione di cui al comma 1, sono improntati, sulla base di linee guida definite dall'Agenzia per la coesione territoriale, a criteri di proporzionalità e semplificazione, fermi restando i controlli di regolarità amministrativo contabile degli atti di spesa previsti dalla legislazione vigente. 3. I Comitati di sorveglianza di cui al comma 2, ferme restando le competenze specifiche normativamente attribuite alle amministrazioni centrali, regionali e alle Agenzie nazionali: a) approvano la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni; b) approvano le relazioni di attuazione [annuali] e finali; c) esaminano eventuali proposte di modifiche al Piano operativo, ovvero esprimono il parere ai fini della sottoposizione delle modifiche stesse al CIPE; d) esaminano ogni aspetto che incida sui risultati, comprese le verifiche sull'attuazione; e) esaminano i risultati delle valutazioni. 4. I Comitati di sorveglianza dei programmi attuativi regionali FSC 2007-2013 già istituiti integrano la propria composizione e disciplina secondo quanto previsto dai commi 2 e 3. 5. Le amministrazioni titolari dei Piani sviluppo e coesione monitorano gli interventi sul proprio sistema gestionale e rendono disponibili, con periodicità bimestrale, i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale alla Banca dati unitaria del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato secondo le disposizioni dell'articolo 1, comma 703, lettera 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Gli interventi, pena esclusione dal finanziamento, sono identificati con il Codice unico di progetto (CUP). 6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, restano in ogni caso fermi le dotazioni finanziarie degli strumenti di programmazione oggetto di riclassificazione, come determinate alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli interventi individuati e il relativo finanziamento, la titolarità dei programmi o delle assegnazioni deliberate dal CIPE e i soggetti attuatori, ove individuati anche nei documenti attuativi. 7. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione di cui al comma 1 può contenere: a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, individuati sulla base dei dati di monitoraggio presenti, alla data del 31 dicembre 2019, nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni titolari delle risorse di cui al comma 1, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2022. 7-bis.



Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) da adottare entro il 30 novembre 2022, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito di una ricognizione operata dal Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, anche avvalendosi dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, sono individuati gli interventi infrastrutturali, privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante di cui al punto 2.3 della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) n. 26/2018 del 28 febbraio 2018, aventi valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro, in relazione ai quali il CIPESS individua gli obiettivi iniziali, intermedi e finali con i relativi termini temporali di conseguimento, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e procedurale. Il mancato rispetto di tali obiettivi nei termini indicati o la mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio determina il defianziamento degli interventi. Il defianziamento non è disposto ove siano comunque intervenute, entro il 30 giugno 2023, obbligazioni giuridicamente vincolanti. A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 avente ad oggetto i lavori, o la progettazione definitiva unitamente all'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'articolo 44, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Per gli interventi infrastrutturali di valore complessivo superiore a 200 milioni di euro, per i quali il cronoprogramma procedurale prevede il ricorso a più procedure di affidamento dei lavori, i termini previsti per l'adozione di obbligazioni giuridicamente vincolanti si intendono rispettati al momento della stipulazione di contratti per un ammontare complessivo superiore al 20 per cento del costo dell'intero intervento. 7-ter. Con la medesima delibera di cui al comma 7-bis sono altresì individuati i cronoprogrammi procedurali e finanziari relativi agli interventi infrastrutturali ricompresi nei contratti istituzionali di sviluppo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, e a quelli sottoposti a commissariamento governativo, per i quali non si applica il termine di cui al comma 7, lettera b). 7-quater. Gli interventi diversi da quelli di cui ai commi 7-bis e 7-ter che non generano obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il termine di cui al comma 7, lettera b), sono defianziati. 8. L'Amministrazione titolare del Piano operativo oggetto della riclassificazione, prevista al comma 1, resta responsabile della selezione degli interventi, in sostituzione di quelli che risultavano già finanziati alla data di entrata in vigore del presente decreto, della vigilanza sulla attuazione dei singoli interventi, dell'utilizzo delle risorse per fare fronte a varianti dell'intervento, della presentazione degli stati di avanzamento nonché delle richieste di erogazione delle risorse ai beneficiari. 9. Per gli interventi di cui al comma 7, lettera b), il CIPE, con la medesima delibera di approvazione del Piano sviluppo e coesione, stabilisce, al fine di accelerarne la realizzazione e la spesa, le misure di accompagnamento alla progettazione e all'attuazione da parte del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la coesione territoriale e della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici di cui all'articolo 1, comma 162, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Le risorse di cui al comma 1, eventualmente non rientranti nel Piano sviluppo e coesione, sono riprogrammate con delibera del CIPE su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, al fine di contribuire al finanziamento di un Piano sviluppo e coesione per ciascuna delle "missioni" di cui al comma 7, lettera b). 10-bis. Le risorse di cui al comma 10 possono finanziare: a) i contratti istituzionali di sviluppo, di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123; b) la progettazione degli investimenti infrastrutturali. 11. Resta in ogni caso fermo il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Restano, altresì, ferme le norme di legge relative alle risorse di cui al comma 1, in quanto compatibili. 11-bis. Al fine di accelerare la realizzazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, anche sulla base di atti di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri -Dipartimento per le politiche di coesione, l'Agenzia per la coesione territoriale promuove, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, azioni di accompagnamento alle amministrazioni responsabili della spesa, attraverso appositi accordi di cooperazione con le medesime amministrazioni. 12. In relazione alle nuove risorse del Fondo sviluppo e coesione attribuite con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 e non ancora programmate alla data di entrata in vigore del presente decreto, le proposte di assegnazione di risorse da sottoporre al CIPE per il finanziamento di interventi infrastrutturali devono essere corredate della positiva valutazione tecnica da parte del Dipartimento per le politiche di coesione. Salvo diversa e motivata previsione nella delibera di assegnazione del CIPE, tali assegnazioni decadono ove non diano luogo a obbligazioni giuridicamente vincolanti entro tre anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della medesima delibera. Le relative risorse non possono essere riassegnate alla medesima Amministrazione. 13. Al fine di supportare le amministrazioni di cui al comma 2 nella progettazione e realizzazione di interventi infrastrutturali le risorse destinate alla progettazione di cui al comma 10-bis, lettera b), finanziano i costi della progettazione tecnica dei progetti infrastrutturali che abbiano avuto la valutazione positiva da parte delle strutture tecniche della Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base dell'effettiva rispondenza alle priorità di sviluppo e ai fabbisogni del territorio, dell'eventuale necessità di fronteggiare situazioni emergenziali, da sostenere da parte delle amministrazioni titolari dei Piani operativi di cui al comma 1, anche attraverso il ricorso alla Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici di cui all'articolo 1, comma 162, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. I progetti per i quali sia completata positivamente la progettazione esecutiva accedono prioritariamente ai finanziamenti che si renderanno disponibili per la realizzazione. Alle risorse del Fondo sviluppo e coesione assegnate alle finalità specifiche di cui al presente comma non si applica il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. 14. Ai Piani operativi redatti a seguito della riclassificazione di cui al comma 1 si applicano i principi già vigenti per la programmazione 2014-2020. Il CIPE, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, adotta una apposita delibera per assicurare la fase transitoria della disciplina dei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 e per coordinare e armonizzare le regole vigenti in un quadro ordinamentale unitario. Nelle more dell'approvazione dei singoli Piani di sviluppo e coesione, si applicano le regole di programmazione vigenti. 15. Il Ministro per il sud e la coesione territoriale presenta al CIPE: a) entro il 31 marzo 2020 una relazione sull'attuazione delle disposizioni del presente articolo; b) entro il 31 marzo di ogni anno, a partire dall'anno 2020, una relazione annuale sull'andamento dei Piani operativi di cui al comma 1 riferita all'anno precedente»..



assunte le obbligazioni giuridicamente vincolanti a pena di definanziamento dell'intervento(31), con alcune eccezioni specificamente individuate, sia la disciplina delle modalità attraverso cui assicurare, a valere sulle risorse della nuova programmazione FSC 2021-2027, il completamento degli interventi già finanziati dalla precedente programmazione purché alla data del 31 dicembre 2022, «risultino pubblicati i bandi o avvisi per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati inviati gli inviti a presentare le offerte per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati inviati gli inviti a presentare le offerte per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori»(32).

Il contrasto, risulta ancor più evidente, in quanto il riferimento, rispettivamente, al Fondo di sviluppo e coesione (FSC) 2021-2027 — al primo comma —, e al Fondo di sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 — al quarto comma —, risulta del tutto generico, avuto riguardo alla necessità di una precisa imputazione delle spese; del resto, anche la condizione, quale formula posta in entrambi i commi, della «previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento», non chiarisce espressamente quali saranno gli effetti di un esito negativo della verifica stessa.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la disposizione regionale relativa alla copertura della spesa, risulta, evidentemente, incompatibile con la disciplina relativa alle finalità e alle modalità di impiego delle risorse del FSC, contenuta nell'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, nell'articolo 33, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, nonché nell'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e, per quanto concerne l'utilizzazione, oltre il termine del 31 dicembre 2022, delle risorse relative al Fondo FSC 2014 - 2020 anche con quelle contenute nell'articolo 44, commi 7-bis, 7-ter (33) e 7-quater (34), del già citato decreto-legge n. 34 del 2019 e nell'articolo 53 del decreto-legge n. 13 del 2023(35), tutte recanti principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici coordinamento della finanza pubblica.

Alla luce di ciò, appare profilarsi anche la violazione degli articoli di cui agli articolo 117, secondo comma, lettera e) e 117, terzo comma, della Costituzione che, come noto, riservano alla legge statale l'armonizzazione dei bilanci e, nelle materie di competenza concorrente, la determinazione dei principi fondamentali, nonché articolo 119, quinto comma della Costituzione, per via del contrasto con la disciplina del finanziamento degli interventi finalità di perequazione e di garanzia, e, in ogni caso relative a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni da parte dei comuni o agli altri enti parimenti indicati dalla norma costituzionale da ultimo menzionata.

Alla luce di tutto quanto sopra, gli articoli 116, primo e quarto comma della legge regionale Sicilia n. 2 del 2023, nonché le disposizioni ivi indicate risultano privi della necessaria copertura finanziaria e, pertanto si pongono in contrasto con l'articolo 81, terzo comma Cost., con la disciplina relativa alle finalità e alle modalità di impiego delle risorse del Fondo di sviluppo coesione contenuta nelle disposizioni legislative sopra citate, tutte recanti principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e attuative della riserva di legge statale di cui agli articoli 117, secondo comma, lettera e) e articolo 119, quinto comma, della Costituzione oltre che con le norme statutarie indicate in rubrica.

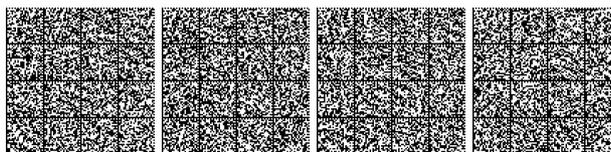
(31) Si tratta del già menzionato articolo 44, comma 7-bis del decreto-legge n. 34/2019.

(32) Cfr. articolo 53, primo comma, decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13.

(33) La norma prevede «7-ter. Con la medesima delibera di cui al comma 7-bis sono altresì individuati i cronoprogrammi procedurali e finanziari relativi agli interventi infrastrutturali ricompresi nei contratti istituzionali di sviluppo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, e a quelli sottoposti a commissariamento governativo, per i quali non si applica il termine di cui al comma 7, lettera b)».

(34) La norma dispone: «7-quater. Gli interventi diversi da quelli di cui ai commi 7-bis e 7-ter che non generano obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il termine di cui al comma 7, lettera b), sono defianziati».

(35) La norma prevede: «Art. 53 Disposizioni in materia di interventi infrastrutturali a valere sulle risorse FSC 1. Al fine di assicurare il completamento degli interventi infrastrutturali, con un maggiore livello di avanzamento, defianziati in applicazione dell'articolo 44, comma 7-quater, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il Dipartimento per le politiche di coesione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base dei dati informativi presenti nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e delle informazioni fornite dalle amministrazioni titolari dei Piani di sviluppo e coesione in cui sono inseriti, provvede all'individuazione degli interventi in relazione ai quali, alla data del 31 dicembre 2022, risultino pubblicati i bandi o avvisi per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati inviati gli inviti a presentare le offerte per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori. 2. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, adottata sulla base dell'istruttoria svolta ai sensi del comma 1, si provvede all'assegnazione delle risorse necessarie al completamento di detti interventi a valere sulle risorse disponibili del Fondo sviluppo e coesione del ciclo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nei limiti delle disponibilità annuali di bilancio».



8. — *Illegittimità costituzionale dell'articolo 116, commi 2, 5 e 5, non che degli articoli 64; 86; 87; 88; 26, comma 15; 65; 77; 78; 90; 91; 94, commi 1 e 2; 96; 97; 98; 99; 100; 11; 80; 83; 111, comma 2 della legge Regione Siciliana n. 2 del 2023 per violazione dell'articolo 81, terzo comma della Costituzione, nonché, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 26 del 1° febbraio 2001).*

L'articolo 116, commi 2, 3 e 5 intenderebbe provvedere alla copertura della spesa per le disposizioni della legge regionale che stabiliscono assegnazioni di risorse e determinano oneri, nel seguente modo:

avviando, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, la riprogrammazione sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2021-2027, previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa dell'Unione europea, con riferimento all'attuazione degli interventi di cui agli articoli 64, 86, 87 e 88 (comma 2);

avviando, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, la riprogrammazione del Programma operativo complementare 2014-2020, previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento, ai fini dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 26 comma 15, 65, 77, 78, 90, 91, 94 commi 1 e 2, 96, 97, 98, 99 e 100 (comma 3);

individuando, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, nell'ambito della politica unitaria di coesione, il programma operativo o il fondo nazionale attraverso cui attuare gli interventi previsti agli articoli 11, 80, 83 e 111, comma 2 e avviando, previa verifica di coerenza con le procedure di gestione, la programmazione o la riprogrammazione di linee di intervento avviate (comma 5).

Si ritiene che la modalità di copertura della spesa, dal momento che la stessa appare condizionata alla verifica della coerenza con le linee di gestione, non abbia le caratteristiche della credibilità in quanto priva del requisito della sufficiente sicurezza della copertura medesima connessa al già menzionato esito della verifica. In altri termini, le disposizioni impugnate non evidenziano elementi da cui poter evincere che la copertura della spesa non sia arbitraria o irrazionale⁽³⁶⁾.

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex articolo 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento.

P. Q. M.

Si chiede che l'ec.c.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 9; 26, commi 78, 79 e 80; 36; 38; 48; 55 ed inoltre gli articoli 1, commi 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 74; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115 e 116, comma 1; nonché degli articoli 72; 73; 75 e 116, comma 4 ed inoltre degli articoli 64; 86; 87; 88; 26, comma 15; 65; 77; 78; 90; 91; 94, commi 1 e 2; 96; 97; 98; 99; 100; 11; 80; 83; 111, comma 2; e 116, commi 2, 3 e 5 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2, pubblicata sul BUR n. 9 del 1° marzo 2023, recante «Legge di stabilità regionale 2023-2025».

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

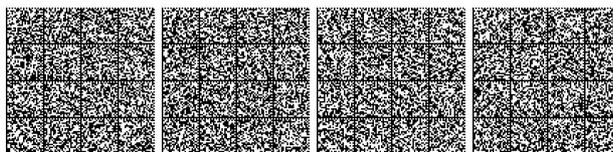
- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 20 aprile 2023;
- 2) legge regionale n. 2 del 2023;
- 3) delibera CIPESS del 22 dicembre 2021, n. 79 del 2021.

Roma, 28 aprile 2023

Gli Avvocati dello Stato: PELUSO - ROCCHITTA

23C00087

(36) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 70/12, n. 115/12, n. 106/11, n. 68/11, n. 114/10, n. 100/10, n. 213/08.



N. 13

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'11 maggio 2023
(del Senato della Repubblica)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Intercettazioni di conversazioni di parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Torino nei confronti di un senatore - Acquisizione agli atti e utilizzazione, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, di intercettazioni telefoniche delle conversazioni del parlamentare, a sostegno della richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino e dell'emissione del decreto di rinvio a giudizio del Giudice per l'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale nei confronti del senatore.

- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino del 29 luglio 2021 e decreto di rinvio a giudizio del Giudice per l'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale del 1° marzo 2022 nei confronti di un senatore della Repubblica.

Il Senato della Repubblica, in persona del Presidente *pro-tempore*, on. Maria Elisabetta Alberti Casellati - come da autorizzazione ed in esecuzione di quanto deliberato dall'Assemblea parlamentare, nella seduta del 30 giugno 2022, su proposta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari del 18 maggio 2022 - rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avvocati Pasquale Frisina (codice fiscale: FRSPQL57P13H501V) e Caterina Mercurio (codice fiscale: MRCCRN71M62C352Z) del Foro di Roma ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Roma - via Gaetano Donizetti n. 7 i quali, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (*Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 7 novembre 2008 n. 261 e successive modificazioni ed integrazioni, indicano, ai sensi dell'art. 136 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, come propri recapiti per la ricezione delle relative comunicazioni il seguente numero di telefax: 06/85356058 e gli indirizzi di posta elettronica certificata, costituenti il loro domicilio digitale, estratti dai Registri di Giustizia: pasqualefrisina@ordineavvocatiroma.org e caterina.mercurio@legalmail.it, giusta procura speciale, in calce al presente atto.

FATTO

1.1. — Con lettera in data 8 marzo 2022 (doc. n. 1), l'on. Stefano Esposito, nato a Moncalieri (TO), in data 18 giugno 1969, senatore nella XVII Legislatura, nel periodo, che va dal 2 marzo 2013 al 22 marzo 2018, ha segnalato al Senato della Repubblica l'illegittima esecuzione di intercettazioni telefoniche a suo carico, captate quando ancora ricopriva l'incarico di parlamentare, ed il loro indebito utilizzo, in violazione dell'art. 68 della Costituzione e della legge 20 giugno 2003, n. 140, nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Torino, in cui risulta essere imputato, oltre che del concorso nel delitto di turbata libertà degli incanti (articoli 110 e 353 del codice penale), anche dei delitti di corruzione per atti contrari al dovere d'ufficio (art. 81 capoverso, 319 e 321 del codice penale) e di traffico di influenze illecite (articoli 81 capoverso e 346-bis del codice penale).

1.2. — L'on. Stefano Esposito, in particolare, nel ricostruire le varie fasi processuali che hanno condotto all'instituzione del procedimento penale nei propri confronti, ha riferito, corredando la segnalazione della documentazione a supporto, di aver ricevuto:

(i) — nel corso del mese di novembre 2017, quando ancora ricopriva la carica di senatore, la notifica ad istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, di un avviso di proroga del termine delle indagini preliminari, nell'ambito del procedimento n. 5194/2017 R.G., apprendendo, in tal guisa di essere indagato, per fatti verificatisi mentre ricopriva la carica di senatore, per il delitto di turbata libertà degli incanti e, quindi, di essersi sottoposto, spontaneamente, ad interrogatorio, al fine di chiarire la propria posizione e la propria completa estraneità ai fatti;

(ii) — nel corso del 2020 e, segnatamente, in data 15 ottobre 2020, la notifica, ad istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, nell'ambito del procedimento penale n. 24047/2015 R.G.N.R. n. 1900/2021 R.G. G.I.P. [al quale risultavano riuniti i procedimenti penali nn. 5194/2017 R.G.N.R., 7945/2015 R.G.N.R. e n. 23254/2919, R.G.N.R. (già procedimento penale n. 85108/2014 R.G.N.R. - Mod. 44)] di un avviso di conclusione delle indagini preliminari, integrato da un successivo avviso notificato in data 19 ottobre 2020, con il quale gli venivano contestati, oltre al concorso nel delitto di turbata libertà degli incanti, anche i delitti di corruzione per atti contrari al dovere d'ufficio e di traffico di influenze illecite;



(iii) — nel corso del 2021 e, segnatamente, in data 29 luglio 2021, la notifica, ad istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, di una richiesta di rinvio a giudizio (doc. n. 2), seguita dalla notifica in data 21 settembre 2021, dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare del 23 novembre 2021, dinanzi al Giudice per l'udienza preliminare (in sigla, «G.U.P.»), seguita dalle successive udienze del 30 novembre 2021, del 7 dicembre 2021, del 14 dicembre 2021 e del 16 febbraio 2022 in esito alle quali, con decreto del 1° marzo 2022 (doc. n. 3), era stato disposto il suo rinvio a giudizio.

1.3. — L'on. Stefano Esposito, quindi ai fini che qui interessano, ha rappresentato:

A) - con riferimento alla fase delle indagini preliminari, che (i) all'avviso di conclusione delle indagini, notificatogli in data 19 ottobre 2020, era allegato un elenco di intercettazioni telefoniche ritenute «rilevanti» dal P.M. (per un totale di circa 126 conversazioni telefoniche), poste a sostegno delle contestazioni mosse e che lo riguardavano in qualità di interlocutore, tutte captate quando ancora ricopriva la carica di senatore; (ii) nella richiesta di rinvio a giudizio del 29 luglio 2021, tra le «fonti di prova», erano state menzionate le predette «operazioni di intercettazione telefonica» (cfr. doc. n. 2, pag. 39);

B) - con riferimento alla fase processuale dinanzi al G.U.P., che:

(i) - nel corso dell'udienza del 30 novembre 2021 (doc. n. 4), il suo difensore, associandosi alle richieste della difesa di altro coimputato, aveva sollevato, in via principale, l'eccezione di inutilizzabilità delle predette intercettazioni telefoniche, ai sensi dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 140/2003 siccome acquisite senza la preventiva autorizzazione del Senato e, in via subordinata, qualora ritenute intercettazioni «casuali», di trasmettere gli atti al Senato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003. Analoga istanza era stata avanzata con riferimento ad alcuni suoi messaggi *whatsapp*, acquisiti tramite la copia forense dei dati contenuti nello *smartphone* in uso ad uno dei coimputati, in esito ad una perquisizione avvenuta in data 18 marzo 2018.

Il G.U.P., tuttavia, con ordinanza in data 30 novembre 2021, aveva ritenuto che le questioni poste afferissero «(...) in definitiva all'utilizzabilità di singoli atti processuali», sulle quali il Giudice, a suo avviso, non sarebbe stato «tenuto a decidere anticipatamente, rispetto alla trattazione del merito» e che, dunque, sarebbero state «decise con l'adozione dei provvedimenti di definizione dell'udienza preliminare» disponendo «procedersi oltre nell'udienza preliminare, invitando i difensori ad esporre le relative doglianze nel corso della loro discussione e riservando all'esito ogni decisione in merito» (cfr. doc. n. 4, pag. 14). Nel corso della stessa udienza, a fronte della reiterazione delle predette eccezioni, anche mediante l'allegazione, a verbale, di apposita memoria del suo difensore, il G.U.P., con successiva ordinanza aveva perveracamente confermato, la propria precedente decisione («il giudice sulle questioni sollevate dalle difese, richiamate le argomentazioni espresse nella precedente ordinanza in merito alla non necessità di decidere anticipatamente rispetto al merito delle questioni sollevate, dispone procedersi oltre nell'udienza preliminare, e riservando all'esito ogni decisione in merito») (cfr. doc. n. 4, pag. 15);

(ii) — nel corso dell'udienza del 16 febbraio 2022 (immediatamente successiva a quella del 14 dicembre 2021, in occasione della quale il P.M. aveva chiesto il suo rinvio a giudizio) il suo difensore aveva insistito (doc. n. 5) nella richiesta di decisione immediata sulle questioni già sollevate all'udienza del 30 novembre 2022, depositando apposita memoria, tuttavia, il G.U.P. aveva emesso il decreto del 1° marzo 2021, di citazione a giudizio indicando tra le «fonti di prova», le predette «operazioni di intercettazione telefonica» (cfr. doc. n. 3).

1.4. — Infine, l'on. Stefano Esposito ha precisato che, fin da subito, gli organi, della magistratura, sia inquirente che requirente, avevano avuto contezza che le intercettazioni che stavano captando riguardavano un parlamentare, essendo intercorse quasi tutte (ben n. 113 delle n. 126 intercettazioni telefoniche indicate come «rilevanti» dal P.M.), nel periodo in cui ricopriva la carica di senatore, con uno stesso coimputato al quale era legato da uno stabile rapporto di amicizia di durata ultraventennale e di pubblico dominio e, quindi, facilmente annoverabile tra i suoi interlocutori abituali. Non solo, ma, dall'esame del complessivo materiale acquisito agli atti del processo, sarebbe emersa una sistematica attività di captazione delle sue conversazioni telefoniche con il predetto coimputato, essendo stati intercettati ben 500 contatti dai quali sarebbero stati estratte ben n. 113 intercettazioni ritenute «rilevanti» dal P.M. e poste a fondamento delle imputazioni per le quali si stava procedendo.

1.5. — L'on. Stefano Esposito ha rappresentato, quindi, la palese violazione delle guarentigie parlamentari e, segnatamente, la violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 140/2003 secondo cui «1. Quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento (.) intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o di comunicazioni (.) l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione alla Camera alla quale il soggetto appartiene. 2. L'autorizzazione è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa» ovvero, in subordine, comunque, dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003, secondo cui, fuori dalle ipotesi previste dal richiamato art. 4, il giudice per le indagini preliminari, «2. Qualora su istanza di una parte processuale, sentite le altre parti nei termini e nei modi di cui all'art. 268, comma 6, del codice di procedura penale, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, (..) decide con ordinanza e richiede, entro i dieci giorni successivi, l'autorizzazione alla Camera alla quale



il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate. 3. La richiesta di autorizzazione è trasmessa direttamente alla Camera competente. In essa il giudice per le indagini preliminari enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento, indica le norme di legge che si assumono violate e gli elementi sui quali la richiesta si fonda, allegando altresì copia integrale dei verbali, delle registrazioni e dei tabulati delle comunicazioni. 4. In caso di scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, la richiesta perde efficacia a decorrere dall'inizio della successiva legislatura e può essere rinnovata e presentata alla Camera competente all'inizio della legislatura successiva. 5. Se l'autorizzazione viene negata, la documentazione delle intercettazioni è distrutta immediatamente, e comunque, non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego. 6. Tutti i verbali, le registrazioni e i tabulati di comunicazione acquisiti in violazione del disposto del presente articolo devono essere dichiarati inutilizzabili dal giudice in ogni stato e grado del procedimento».

Tanto rappresentato, l'on. Stefano Esposito ha chiesto al Presidente del Senato di assumere tutte le iniziative opportune per la tutela delle prerogative parlamentari, posto che sia le intercettazioni telefoniche che i messaggi *whatsapp*, acquisiti mediante copia forense, dallo *smartphone* di altro coimputato, avrebbero dovuto essere dichiarati inutilizzabili nei suoi confronti, in assenza di autorizzazione preventiva del Senato, in violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4, della legge n. 140/2003 e, comunque, anche a voler ritenere che le conversazioni captate fossero state frutto di intercettazioni «casuali», in ogni caso, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003, al fine di poterle utilizzare nei suoi confronti, come poi in effetti accaduto, sarebbe stata comunque necessaria l'autorizzazione «successiva» del Senato.

1.6. — Il Presidente del Senato, ricevuta la segnalazione dell'on. Stefano Esposito, con nota del 10 marzo 2022, ha deferito la questione alla Giunta delle Elezioni e delle immunità parlamentari, ai sensi degli art. 34, comma 1, e 135 del regolamento del Senato, dandone informativa al medesimo senatore ed al G.U.P. presso il Tribunale di Torino (doc. n. 6).

La Giunta delle Elezioni e delle immunità parlamentari ha esaminato la questione nelle sedute del 22 marzo 2022, del 20 aprile 2022 [in cui si è proceduto all'audizione del parlamentare intercettato che ha depositato apposita nota illustrativa (doc. n. 7)], del 26 aprile 2022 e del 18 maggio 2022 (docc. nn. 8-11) e, in esito a tale ultima seduta, ha deliberato, a maggioranza, di dare mandato al Relatore perché riferisse e proponesse all'Assemblea parlamentare di sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, al fine di ripristinare la legalità costituzionale violata (*cf.* doc. n. 2). La conforme relazione è stata inviata al Presidente del Senato in data 21 giugno 2022 (doc. n. 12), ai sensi dell'art. 50, comma 1, del regolamento del Senato.

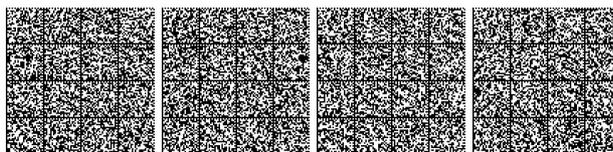
1.7. — Il Senato della Repubblica, nella seduta del 30 giugno 2022, a maggioranza, ha approvato la relazione e deliberato «di promuovere il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, innanzi alla Corte costituzionale con riguardo agli atti posti in essere nell'ambito del procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Torino, nei confronti dell'onorevole Stefano Esposito (n. 24047/2015 R.G.N.R.)», al contempo, autorizzando la Presidenza «a dare mandato ad uno o più avvocati del libero foro» (doc. n. 13). In data 20 agosto 2006, il Presidente *pro-tempore* ha rilasciato il correlativo mandato ai sottoscritti difensori, al fine di promuovere il presente ricorso per conflitto di attribuzione.

I — Sull'ammissibilità del ricorso.

I.1 — In via preliminare, giova rappresentare che, alla luce di quanto suesposto, ricorrono, nella specie, tutti i requisiti, soggettivi ed oggettivi, affinché il ricorso possa superare positivamente il vaglio di ammissibilità di cui all'art. 37 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87, riguardando esso organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono ed avendo ad oggetto la delimitazione della sfera di attribuzione determinata tra i vari poteri dalle norme costituzionali.

I.2.1. — Sotto il profilo della legittimazione attiva, non può revocarsi in dubbio, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, la legittimazione attiva del Senato della Repubblica a promuovere, attraverso il suo Presidente e sulla base di una conforme delibera assembleare, conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Entrambe le Camere sono, infatti, da ritenere competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, ai sensi dell'art. 27, primo comma, della legge costituzionale n. 53/1987, allorché vengano in considerazione «attribuzioni rivendicate in nome dell'autonomia e dell'indipendenza da ciascun ramo del Parlamento» [*cf.* Corte costituzionale 17 ottobre 1996 n. 379 (sent.); id., 17 febbraio 2022 n. 35 (ord.); id. 286 del 3 dicembre 2014 (ord.); id., 16 gennaio 2003 n. 31 (ord.); id. 30 gennaio 2004 n. 58 (sent.); id., 19 giugno 2003 n. 232 (ord.); id. 24 giugno 1981 n. 129 (sent.); id. 6 novembre 1980 n. 150 (ord.)].

Né potrebbe sostenersi che la legittimazione spetterebbe al singolo parlamentare le cui conversazioni non potrebbero essere captate ai sensi dell'art. 68 della Costituzione e della legge n. 140/2003, posto che, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, in tal caso, il singolo parlamentare utilizzerebbe impropriamente il mezzo del ricorso per conflitto di attribuzione e la relativa iniziativa si rivelerebbe inammissibile [*cf.* Corte costituzionale, 5 aprile 2000 n. 101 (sent.); id. 4 luglio 2001 n. 225 (sent.)].



I.2.2. — Sotto il profilo della legittimazione passiva, nella specie, devono ritenersi pacifica (i) sia quella della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, poiché il pubblico ministero, ai sensi dell'art. 112 della Costituzione, è titolare dell'indagine finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale. L'attività del pubblico ministero «si presenta, sotto molteplici aspetti, con caratteri squisitamente propri, autonomi e decisorii, né può essere tralasciato che, proprio secondo la Corte costituzionale, anche il pubblico ministero è una «autorità giudiziaria» e che la funzione requirente è ricompresa fra le attribuzioni riferibili al potere giudiziario» [c.f.r. Corte costituzionale, 6 settembre 1995 n. 420 (sent.); id. 17 ottobre 1996 n. 379 (sent.); id. 16 dicembre 1993 n. 462 (sent.); id. 16 dicembre 1993 n. 46 (sent.); id. 16 dicembre 1993 n. 464 (sent.)]; (ii) sia quella del Tribunale di Torino - Ufficio del Giudice per indagini preliminari e del Giudice dell'udienza preliminare, essendo insegnamento costante della giurisprudenza costituzionale, che i singoli organi giurisdizionali svolgono la loro funzione in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita e sono, perciò competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartengono. Nella specie, infatti, al Tribunale di Torino deve essere riconosciuta la legittimazione passiva, in quanto organo competente a decidere definitivamente, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali ad esso attribuite, in merito al proscioglimento dell'imputato rima del dibattimento, e comunque in ogni stato e grado del processo, ai sensi degli articoli 129 e 469 del codice di procedura penale [cfr. Corte costituzionale, sent. n. 379/1996 cit.; id., 11 gennaio 1996 n. 6 (ord.); id. 8 febbraio 1993 n. 68 (ord.); id. 22 ottobre 1975 n. 231 (sent.); id. sent. n. 225/2001 cit.].

I.3.1. — Sussistono anche i requisiti oggettivi di ammissibilità del ricorso, posto che, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza, ricorrono gli estremi di un conflitto risolvibile, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, ogni qual volta la controversia riguardi, come nella specie, da un lato, il potere dell'Autorità giudiziaria ordinaria (e, segnatamente, della magistratura, inquirente e requirente, preposta all'esercizio della giurisdizione penale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del codice di procedura penale) nella conduzione del procedimento penale, avuto riguardo al compimento di determinati atti soggetti ad autorizzazione (preventiva o successiva) e, dall'altro, l'autonomia del Senato della Repubblica cui è costituzionalmente garantito l'esercizio delle proprie attribuzioni, sia collegialmente che tramite l'attività dei propri componenti, senza subire indebite interferenze da parte degli altri poteri dello Stato, nel rispetto del principio di autonomia ed indipendenza delle istituzioni parlamentari, sancito dagli articoli 67 e 68 della Costituzione [cfr. Corte costituzionale, 13 gennaio 2004 n. 24 (sent.)].

Tale prospettazione vale a dimostrare che «esiste la materia di un conflitto» (in base all'art. 37, quarto comma, della legge costituzionale n. 87/1953), anche se nei casi in esame non si controverte circa la spettanza di una stessa attribuzione, atteso che, come reiteratamente chiarito, la figura dei conflitti di attribuzione «non si restringe alla sola ipotesi circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate ad altro soggetto» [cfr. Corte costituzionale, 17 giugno 1970 n. 150 (sent.); Id. 24 giugno 1981 n. 129 (sent.); Id., 17 giugno 1970 n. 110 (sent.)].

I.3.2. — Né può obiettarsi, rispetto a siffatta conclusione, la circostanza che le intercettazioni ed i messaggi *whatsapp* avrebbero riguardato le attribuzioni del singolo parlamentare e non della Camera di appartenenza, atteso che le prerogative dei parlamentari non sono volte a garantire loro situazioni soggettive individuali, ma mezzi di tutela della funzione parlamentare, complessivamente ed unitariamente considerata, e, dunque, dell'istituzione di appartenenza del singolo parlamentare. E, nella specie, ciò che lamenta il Senato della Repubblica, come appresso chiarito, è la lesione di proprie specifiche prerogative costituzionali, poste a presidio dell'esercizio della funzione parlamentare, per essere stato precluso in radice l'esercizio del potere autorizzatorio della Camera, intercettando, prima le conversazioni di un parlamentare e ponendole, poi, a sostegno sia della richiesta di rinvio a giudizio (cfr. doc. n. 2) che dell'emissione del decreto (cfr. doc. n. 3) che dispone il giudizio [cfr. Corte costituzionale, 19 novembre 2007 390 (sent.)].

E, d'altronde, è pacifica l'ammissibilità del ricorso degli «organi costituzionali» avverso «atti di autorità giurisdizionali ritenuti lesivi della propria posizione costituzionale», ivi compresi quelli soggetti a riforma o impugnazione [cfr. Corte costituzionale, 24 maggio 2004 n. 154; id. (sent.) n. 129/1981 cit.; id. 6 settembre 1995 n. 435; id. (sent.) n. 379/1996 id. (sent.) n. 225/2001 cit.; id., 3 luglio 2001 n. 263 (sent.)]. Il Senato della Repubblica non disporrebbe, peraltro, di alcun altro rimedio per tutelare la propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita, non esistendo un altro grado di giurisdizione precedente o diverso del quale fruire e non potendo esserci arte del giudizio dal quale ha originato il conflitto.

I.4. — Sussiste, infine, l'interesse a ricorrere del Senato della Repubblica, atteso che, come codesta ecc.ma Corte ha già avuto occasione di affermare, non esiste alcun termine per sollevare i conflitti di attribuzione tra poteri, radicandosi la *ratio* di questa mancanza nell'esigenza — avvertita dal Legislatore in ragione del livello precipuamente politico-costituzionale di tal genere di controversie — di favorirne al massimo la composizione, svincolandola dall'osservanza di termini di decadenza.



Il Senato — che, del resto, nelle premesse del ricorso ha dato atto di come tutt'ora penda un giudizio penale per i fatti contestati, sulla base delle intercettazioni del parlamentare — ha ancora interesse a rimuovere, attraverso la decisione della Corte sul conflitto, ogni dubbio sul punto se, nella specie, la prerogativa concernente l'inviolabilità «delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma» del parlamentare siano state violate.

L'accoglimento del presente ricorso consentirebbe al Senato di riacquistare la pienezza delle proprie prerogative, mediante l'esercizio del potere autorizzatorio delle intercettazioni a carico di un suo parlamentare, garantendo un ripristino della legalità violata.

II — Sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione (e degli articoli 4 o 6 della legge 26 giugno 2003 n. 140).

II.1.1. — Nel merito. Violazione e falsa applicazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione (siccome attuato dall'art. 4 o dall'art. 6, comma 2, della legge 26 giugno 2003, n. 140).

II.1.2. — L'art. 68, comma 3, della Costituzione — all'esito della revisione compiuta con la legge costituzionale 29 ottobre 1993 n. 3, con la quale è stata sostituita l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con un sistema basato su specifiche autorizzazioni *ad acta* — stabilisce che è «richiesta» l'autorizzazione della Camera di appartenenza «per sottoporre i membri del Parlamento a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».

La *ratio* della garanzia prevista dal richiamato precetto costituzionale, secondo il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte, è quella porre il parlamentare al riparo da illegittime interferenze giudiziarie nell'esercizio del suo mandato, fermo restando che «(...) Destinatari della tutela, in ogni caso, non sono i parlamentari; ma le Assemblee nel loro complesso. Di esse si intende preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure de libertate) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze ed interferenze del potere giudiziario» è, tanto determina l'irrinunciabilità della garanzia» [cfr: Corte costituzionale (sent.) n. 390/2007 che richiama, sul punto, le proprie precedenti pronunce del 16 gennaio 1970 n. 9 (sent.) e (sent.) n. 58/2004 cit.].

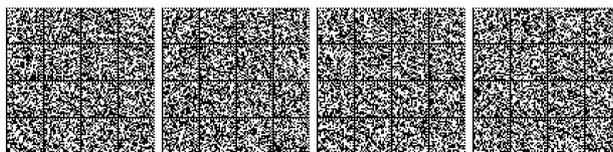
Alla previsione costituzionale è stata data, poi, attuazione attraverso gli articoli 4 e 6 della legge n. 140/2003, al fine di rendere la prerogativa direttamente ed immediatamente operativa sul piano processuale [cfr: Corte costituzionale, 7 ottobre 2009 n. 262 (sent.); id., 7 aprile 2004 n. 120 (sent.)], assicurando l'indipendenza, autonomia e libertà delle Camere del Parlamento, alle quali deve essere garantito l'esercizio delle proprie funzioni, senza interferenze da parte di altri poteri.

II.1.3. — Ebbene, nella specie, l'Autorità giudiziaria, sia inquirente che requirente, non ha attemperato al proprio obbligo di chiedere l'autorizzazione del Senato della Repubblica in relazione alle intercettazioni telefoniche (ed all'acquisizione delle comunicazioni *whatsapp*) disposte a carico del parlamentare, in violazione dell'art. 68, comma 3, della legge n. 140/2003 e dell'art. 4 della legge n. 140/2003 o 6, comma 2, della medesima legge n. 14/2003. La condotta complessiva seguita dai magistrati nel corso del procedimento penale ed i singoli atti, commessivi ed omissivi (ove si consideri la condotta del G.U.P. che non ha deciso la relativa eccezione) risultano palesemente lesivi delle attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica cui è stato illegittimamente precluso l'esercizio delle proprie competenze costituzionalmente previste dalla normativa vigente, circa l'esercizio del proprio potere autorizzatorio. Si è verificato, infatti, un inammissibile esercizio da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, prima, e del G.I.P. e del G.U.P., poi, circa l'esercizio delle attribuzioni proprie del Senato della Repubblica, al di fuori ed in violazione delle specifiche garanzie procedurali approntate dal Legislatore nel dare attuazione all'art. 68, comma 3 della Costituzione. Il potere giurisdizionale ha vanificato il potere parlamentare, in contrasto con il disegno costituzionale ed in violazione delle irrinunciabili garanzie apprestate per la tutela della libertà ed autonomia della funzione parlamentare.

II.2.1. — (segue) - Violazione e falsa applicazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione (siccome attuato dall'art. 4 della legge 26 giugno 2003, n. 140).

II.2.2 — Nella specie, alla luce di quanto esposto nella narrativa, avrebbe dovuto essere richiesta al Senato della Repubblica, l'autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140/2003.

In proposito, per mero tuziorismo, giova premettere che l'immunità parlamentare disegnata dalla previsione costituzionale di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione e dalla legge attuativa: (i) per un verso, non riguarda più il procedimento penale in sé, poiché solo alcuni specifici atti sono considerati idonei ad incidere negativamente sulla libertà e sull'indipendenza della funzione parlamentare e, in quanto tali, sono soggetti alla necessaria autorizzazione della Camera di appartenenza; (ii) per altro verso, secondo l'autorevole insegnamento dell'adita Corte, l'autorizzazione deve essere preventivamente richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (cc.dd. intercettazioni «dirette») ma anche tutte le volte in cui la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare, o sia effettuata in luoghi presumibilmente da quest'ultimo frequentati, al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e comunicazioni del parlamentare stesso.



II.2.3. — L'autorizzazione preventiva deve essere dunque richiesta dall'Autorità giudiziaria per eseguire l'atto investigativo nei confronti di un parlamentare «(...) a prescindere dalla considerazione dei pregiudizi che la sua esecuzione può comportare al singolo parlamentare. Il bene protetto si indentifica, infatti, con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento» e, rispetto ad esso ciò che conta è la direzione dell'atto di indagine.

E, difatti, la norma costituzionale vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, «non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni: quello che conta ... non è la titolarità o disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine», trattandosi di «... di un'autorizzazione a carattere preventivo, concernente i casi nei quali il parlamentare si presenta — non necessariamente in quanto indagato, ma anche (per diffuso convincimento) quale persona offesa o informata sui fatti — come il destinatario dell'atto investigativo».

Dunque, come sottolineato da codesta ecc.ma Corte, nel caso in cui, nel corso di un'attività investigativa dell'Autorità giudiziaria «(...) sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione» un parlamentare, ancorché «questa captazione abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti», dovrà trovare applicazione, trattandosi di un'intercettazione «mirata», il regime di cui all'art. 4 della legge n. 140/2003, secondo cui, come esposto nella narrativa in fatto, «1. Quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento (...) intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o di comunicazioni (...) l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione alla Camera alla quale il soggetto appartiene. 2. L'autorizzazione è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa».

II.2.4. — Sempre secondo gli insegnamenti dell'adita Corte, inoltre, qualora «emergano non soltanto rapporti di interlocuzione abituale tra il soggetto intercettato ed il parlamentare, ma anche indizi di reità nei confronti di quest'ultimo, non si può trascurare che intervenga, nell'autorità giudiziaria, un mutamento di obiettivi: nel senso che — in ragione anche dell'obbligo di perseguire gli autori del reato — le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate, nelle strategie investigative dell'organo inquirente a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali. Qualora ciò accadesse, ogni «casualità» verrebbe evidentemente meno» [cfr. Corte costituzionale, 25 marzo 2010 n. 114 (sent.)].

E, come osservato dalla migliore dottrina e giurisprudenza, «al fine di distinguere le intercettazioni di conversazioni di parlamentari (o casuali, o fortuite) da quelle “indirette” e di stabilire il regime giuridico applicabile, il giudice deve accertare, con motivazione particolarmente stringente, l'occasionalità delle intercettazioni eseguite tenendo conto del tipo di rapporti intercorrenti tra il parlamentare e il terzo sottoposto a controllo telefonico, dell'attività criminosa oggetto dell'indagine, del numero delle conversazioni intercorse tra il parlamentare e il terzo, dell'arco di tempo entro il quale l'attività di captazione è avvenuta, nonché delle eventuali proroghe delle autorizzazioni e del momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare» [cfr. Cass. pen., Sez. Fer., 9 settembre 2010, n. 34244].

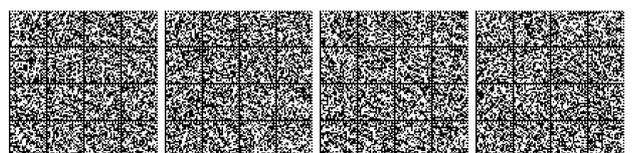
Dunque «la casualità della captazione delle conversazioni cui abbia preso parte un parlamentare, in assenza di autorizzazione della Camera di appartenenza, deve essere accertata con riferimento a molteplici parametri costituiti: a) dalla tipologia dei rapporti intercorrenti tra il parlamentare e il terzo sottoposto a controllo; b) dall'attività criminosa oggetto di indagine; c) dal numero di conversazioni intercorse tra il terzo ed il parlamentare; d) dall'arco di tempo della captazione; e) dal momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare» [cfr. Cass., SS.UU., 15 gennaio 2020 n. 741; Cass. pen., Sez. III, 29 novembre 2019 n. 8795].

II.2.5. — Alla luce di quanto suesposto, non può revocarsi in dubbio che, nella fattispecie che ne occupa, sia avvenuta da parte della Procura della Repubblica e del G.I.P. presso il Tribunale di Torino, prima, e del G.U.P. presso il medesimo Tribunale, poi, la scoperta violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 140/2003 da cui origina il presente conflitto di attribuzione.

Sussistono, infatti, tutti gli indizi di carattere oggettivo elaborati dalla giurisprudenza, anche costituzionale, per escludere il carattere «casuale» delle intercettazioni che hanno riguardato l'on. Stefano Esposito, nel periodo in cui ricopriva la carica di parlamentare, ove si consideri che sono state eseguite sull'utenza intestata ad un suo amico abituale, coimputato nell'ambito del medesimo procedimento penale, oltre 500 captazioni — nel periodo che va dal 2015 al 2018 — e, dunque, alcune compiute addirittura dopo la notifica a carico del parlamentare dell'avviso di proroga del termine delle indagini preliminari (avvenuta nel 2017) da cui sono state estrapolate ben 126 conversazioni ritenute «rilevanti dal PM», di cui ben 113 intercettazioni poste a base della richiesta di rinvio a giudizio, prima, e del decreto che dispone in giudizio poi (cfr. doc. n. 7).

È stato rappresentato, a tale riguardo, che le attività di captazione sono state disposte con decreto del G.I.P. del 30 marzo 2017 e, a tale data, il parlamentare già risultava iscritto nel registro degli indagati (cfr. doc. n. 7).

Il complessivo iter procedimentale, dunque, conduce ad affermare che sia stato obiettivo dell'attività di indagine il parlamentare, venendo individuati indizi di reità a suo carico sin dalle fasi iniziali dell'attività di captazione.



Rileva, in primo luogo, il dato dell'iscrizione, nel 2017, nel registro delle persone sottoposte ad indagine (il parlamentare ha assunto la qualità di indagato sicuramente nel corso delle operazioni di intercettazione).

Anche volendo prescindere dal dato della formale iscrizione, il parlamentare, sulla base degli elementi di indagine progressivamente raccolti, è rimasto coinvolto nel contesto dei fatti oggetto delle ipotesi di reato per le quali si è proceduto all'attività di captazione delle sue conversazioni su utenze intestate a terzi ed in relazione ai quali è stata esercitata nei suoi confronti l'azione penale.

Alla captazione si è proceduto: (i) ipotizzandosi a carico del parlamentare fattispecie di reato, nella funzione allora rivestita e, dunque, ben nota agli organi della magistratura, sia inquirente che requirente, di «Senatore della Repubblica» e di «Senatore della Repubblica e di Componente della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere»; (ii) ipotizzandosi la commissione di reati in concorso con uno dei coimputati, con i quali il parlamentare aveva abituali interlocuzioni, trattandosi del padrino di battesimo della figlia al quale era legato da un rapporto di profonda amicizia di durata ultra ventennale e di dominio pubblico (*cfi*: doc. n. 7).

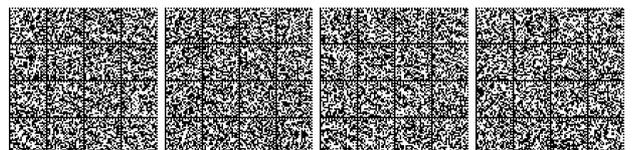
II.2.5. — Calando il principio nelle caratteristiche proprie dell'attività di intercettazione (la forza intrusiva del mezzo investigativo, l'imprevedibilità della captazione di interlocuzioni con terzi estranei agli obiettivi dell'indagine), infatti, l'evenienza di un uso distorto del potere investigativo si realizza quando, come nelle specie, si sottopongano a controllo le utenze di interlocutori abituali del parlamentare (o luoghi presumibilmente frequentati dallo stesso, anche se nella disponibilità di terzi) in presenza di indizi di reità (o coreità) a carico del parlamentare, in ogni caso con l'intento surrettizio di captare le sue comunicazioni.

Dagli atti processuali emerge chiaramente come l'Autorità giudiziaria abbia identificato sin da subito l'on. Stefano Esposito, quale membro del Parlamento ed interlocutore abituale di uno dei coimputati e, ciò nonostante, abbia proseguito, in spregio del precetto di cui all'art 68, comma 3, della Costituzione, come attuato dall'art. 4 della legge n. 140/2023, nell'attività investigativa, senza chiedere, come avrebbero dovuto, l'autorizzazione alla Camera di appartenenza. Al contrario, come rappresentato dall'on. Stefano Esposito, nella segnalazione indirizzata al Senato, l'Autorità giudiziaria ha avviato e proseguito l'attività investigativa, mediante l'intercettazione delle conversazioni del parlamentare che sono state trascritte ed i cui contenuti sono stati riassunti in corpose annotazioni di polizia giudiziaria, sottolineandone a più riprese la rilevanza a fini investigativi. [*cfi*: doc. n. 7, pag. 3, laddove, esemplificativamente, si riporta lo stralcio di un'annotazione della Polizia giudiziaria del 25 marzo 2015, posta a sostegno di una richiesta di proroga delle dell'attività captativa, dalla quale emerge con chiarezza come gli organi inquirenti avessero piena contezza che le conversazioni telefoniche riguardavano il parlamentare, laddove con riferimento ad un coimputato si sottolinea che quest'ultimo aveva prima «(...) consultato un individuo di nome Stefano, cui appare legato da un rapporto di profonda amicizia, identificato in Stefano Esposito, senatore della Repubblica italiana utilizzatore dell'utenza n. (...). Sono numerose le conversazioni telefoniche intercorse tra i due, dal tenore nettamente confidenziale, caratterizzate da svariati argomenti tra i quali emergono molteplici scambi di opinioni su vicende affaristiche...»].

E, come emerge sia dalla richiesta di rinvio a giudizio del P.M. del 29 luglio 2021 (*cfi*: doc. n. 2), sia del decreto che dispone il giudizio del 1° marzo 2022 (*cfi*: doc. n. 3), tra le «fonti di prova esaminate», compaiono proprio le «operazioni di intercettazione telefonica» a carico del parlamentare. E ciò, anche a voler prescindere dall'avvenuta acquisizione degli esiti dell'attività captativa effettuata nell'ambito del procedimento contro ignoti, nonché dal fatto che il procedimento penale n. 5194/2017 R.G.N.R. fosse condotto dai medesimi inquirenti che sin dal mese di ottobre 2015, periodo nel quale stavano svolgendo le indagini nell'ambito dei procedimenti penali n. 24047/2015 e n. 7945/2015 R.G.N.R., a più riprese, avevano potuto constatare la concreta probabilità di accesso alla sfera delle comunicazioni del parlamentare, tramite la sottoposizione a controllo dell'utenza in uso ad un coimputato [*cfi*: doc. n. 7, pag. 3, pag. 4, ultimo e penultimo capoverso, trascrizione informativa 10/100 del 30 luglio 2015, pag. 6, annotazione di Polizia giudiziaria dell'11 novembre 2015, e del 24 novembre 2015].

Nel caso in esame, la direzione dell'atto di indagine verso il parlamentare è resa inequivocabile dal fatto che l'attività captativa sia stata richiesta dal P.M. e disposta dal G.I.P. e, poi, reiteratamente prorogata nell'ambito dei procedimenti penali riuniti nel processo pendente, mediante decreto del G.I.P. del 19 febbraio 2015 e successive proroghe (procedimenti penali n. 85108/2014 R.G.N.R. e n. 7495/2015 R.G.N.R. e del G.I.P. del 30 marzo 2017 nell'ambito del procedimento penale n. 5194/2017) proprio al fine di accertare eventuali profili di penale responsabilità dello stesso con riferimento ad un'ipotesi di reato di turbativa d'asta asseritamente perpetrata in concorso con i soggetti coimputati le cui utenze sono state poste sotto controllo (*cfi*: doc. n. 7).

II.2.6. — Si tratta, all'evidenza, di intercettazioni «mirate», atteso che, ove «nel corso dell'attività di intercettazione emergano, non soltanto rapporti di interlocuzione abituale tra il soggetto intercettato e il parlamentare, ma anche indizi di reità nei confronti di quest'ultimo, non si può trascurare l'eventualità che intervenga, nell'autorità giudiziaria, un mutamento di obiettivi: nel senso che — in ragione anche dell'obbligo di perseguire gli autori dei reati — le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate, nelle strategie investigative dell'organo inquirente, a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali.



Quando ciò accadesse ogni «casualità» verrebbe evidentemente meno: le successive captazioni delle comunicazioni del membro del Parlamento, lungi dal restare fortuite, diventerebbero «mirate» (e con ciò «indirette»), esigendo quindi l'autorizzazione preventiva della Camera, ai sensi dell'art. 4» [cfr. Corte costituzionale 25 marzo 2010 n. 113 (sent.)].

E, se è vero che non può «giungersi ad ipotizzare una presunzione assoluta del carattere “indiretto” dell'intercettazione, basata sulla “elevata probabilità che le intercettazioni, disposte in un procedimento che riguarda (anche) un parlamentare finiscano comunque per captarne le comunicazioni, ove pure il controllo venga effettuato su altri soggetti», nondimeno, in tale evenienza «il sospetto della elusione della garanzia è più forte e ... l'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto evoca con maggiore immediatezza, nell'autorità giudiziaria, la prospettiva che la prosecuzione dell'attività di intercettazione su utenze altrui servirà (anche) a captare comunicazioni del membro del Parlamento, suscettibili di impiego a suo carico: ipotesi nella quale la captazione successiva di tali comunicazioni perde ogni “casualità”, per divenire mirata» [cfr. Corte costituzionale (sent.) n. 114/2010 cit.].

Alla luce della ricostruzione operata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, ricorrono nella fattispecie, i parametri per escludere il carattere «casuale» della captazione delle comunicazioni del parlamentare, stante la finalizzazione indiretta dell'attività di intercettazione o, in altre parole, lo sviamento della direzione dell'atto investigativo, che appare, chiaramente e protervivamente, volto ad eludere la garanzia costituzionale mirando, nella sostanza, comunque alla captazione delle comunicazioni del membro del Parlamento, «ponendo sotto controllo i suoi interlocutori abituali in un contesto tale da far ritenere che le intercettazioni siano indirettamente volte a captare le conversazioni del parlamentare» [cfr. Cass. pen. Sez. II, 16 novembre 2012].

II.2.7. — Nella specie, il Senato della Repubblica — come emerso nel corso del dibattito (seduta del 30 giugno 2022), in seno all'Assemblea parlamentare in esito al quale è stato deciso di promuovere il presente giudizio — ha ritenuto, come testimoniato dall'approvazione, a larghissima maggioranza, intervenuta sia in seno alla Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari sia in seno all'Assemblea, di essere in presenza di una grave e macroscopica violazione delle prerogative connesse all'immunità parlamentare di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione, operata mediante l'elusione, da parte dell'Autorità giudiziaria competente, della corrispondente legge attuativa, essendosi mancato di richiedere l'autorizzazione preventiva per il compimento di atti di intercettazioni di comunicazioni «indirette» a carico di un parlamentare.

Il disposto di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4, della legge n. 140/2003, è stato sistematicamente eluso (*rectius*, ignorato) a più livelli dall'Autorità giudiziaria: sia il P.M., che poteva investire della questione il G.I.P., sia lo stesso G.I.P., all'atto di disporre le intercettazioni, sia infine il G.U.P., che ha omesso di rilevare l'accaduto e di pronunciarsi sulla questione, dapprima rinviandola ad un momento successivo e, poi, completamente, obliterandola.

A quest'ultimo proposito, si è dato atto, nella narrativa, di come, nel corso del procedimento dinanzi al G.U.P., più volte, sia stata sollevata, in via principale, nel corso dell'udienza del 30 novembre 2021 (cfr. doc. n. 4), l'eccezione di inutilizzabilità delle predette intercettazioni telefoniche, ai sensi dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 140/2003, siccome acquisite senza la preventiva autorizzazione del Senato, e di come il G.U.P., ritenendo di non essere tenuto a decidere anticipatamente, rispetto al merito, su detta eccezione abbia omesso di pronunciarsi, disponendo la prosecuzione del processo e riservando all'esito ogni decisione al riguardo. Detta eccezione è stata ribadita in esito all'udienza di discussione del 16 febbraio 2022 (cfr. doc. n. 5) e, tuttavia, in data 1° marzo 2022, il G.U.P. ha emesso il decreto che dispone il giudizio (cfr. doc. n. 3), senza provvedere, ancora una volta, su detta eccezione.

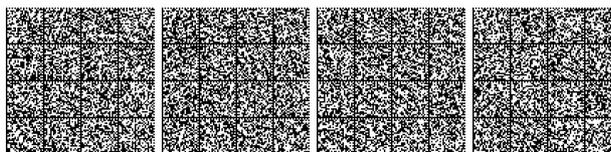
E, dunque, pur ricorrendone, in modo evidente, le condizioni, nella specie, è stato scientemente e volutamente omesso, da parte dell'Autorità giudiziaria, il rispetto sia del precetto costituzionale che della relativa disciplina attuativa.

II.2.8. — Nella specie, dunque, vi è stata una palese violazione della sfera di attribuzioni, quale delineata dall'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 140/2003, posto che, in presenza di intercettazioni «indirette» a carico di un parlamentare, non spettava all'Autorità giudiziaria procedere comunque al compimento del determinato atto d'indagine, senza prima chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza, con la stretta e vincolata conseguenza dell'illegittimità dei predetti atti che non potranno che essere annullati dall'intestata Corte.

II.3.1. — Sempre, nel merito: in via subordinata, violazione e falsa applicazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione (siccome attuato dall'art. 6, comma 2, della legge 26 giugno 2003 n. 140).

II.3.2. — Fermo quanto sopra esposto, in via gradata, va osservato che, anche ove le intercettazioni di cui trattasi, dovessero considerarsi come «casuali», in ogni caso l'autorità competente (e, dunque, il P.M. o il G.I.P. o il G.U.P.) avrebbero comunque dovuto richiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 6, comma 2 della legge n. 140/2003.

II.3.3. — Tale norma, già trascritta nella narrativa in fatto, com'è noto, disciplina la richiesta alla Camera d'appartenenza dell'autorizzazione all'utilizzo, in un giudizio, di un atto d'indagine già svolto che si caratterizzi per il suo carattere «casuale».



L'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003, stabilisce che il G.I.P. (o meglio, come appresso chiarito dalla dottrina, «l'Autorità che procede») qualora ritenga necessario utilizzare i «verbalì e le registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, ovvero i tabulati di comunicazioni acquisiti nel corso dei medesimi procedimenti», nei confronti del parlamentare stesso, rispetto ai quali, proprio per il carattere impreveduto dell'interlocuzione, «l'Autorità giudiziaria non avrebbe potuto, neanche volendo, munirsi preventivamente dell'Autorizzazione della Camera d'appartenenza», deve comunque chiedere, detta autorizzazione, successivamente.

È stato osservato, in dottrina, che il legislatore — nell'introdurre un sistema di tutela basato sulla distinzione tra intercettazioni «dirette» ed «intercettazioni mirate» (o «indirette»), soggette ad autorizzazione preventiva, ed intercettazioni «casuali», subordinate, per poter essere utilizzate, ad «autorizzazione successiva» — ha legittimamente realizzato un bilanciamento di interessi, tra quello al corretto svolgimento delle attività investigative e quello al libero esercizio della funzione parlamentare, aderente e rispettoso del dettato costituzionale.

Il sistema così delineato scongiura, infatti, il rischio che, attraverso la mancata iscrizione nel registro degli indagati e l'omesso apprezzamento di indici oggettivi attestanti il coinvolgimento del parlamentare nel procedimento che ha avuto oggetto, all'inizio, indagini nei confronti di terzi, venga eluso dall'Autorità giudiziaria, il precetto costituzionale, di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione, posto a presidio della funzione parlamentare, riconducendo l'atto d'indagine al «caso» ed al «fortuito».

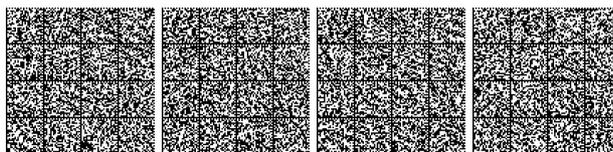
II.3.4. — E, difatti, come anche recentemente ribadito dall'adita ecc.ma Corte, la previsione della necessaria autorizzazione successiva all'utilizzo dell'intercettazione della comunicazione di un parlamentare, in qualunque, forma acquisita, «non costituisce inammissibile lesione del principio di uguale soggezione alla legge; ma attuazione del pertinente trattamento richiesto dalla garanzia costituzionale», atteso che la *ratio* della garanzia prevista all'art. 68, comma 3, della Costituzione, «non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione» [cfr. Corte costituzionale, 23 gennaio 2019 n. 38, che richiama la precedente pronuncia della consulta n. 9/1970].

E, proprio per questa ragione, è stato chiarito che «la garanzia in esame può estendersi ad un atto investigativo idoneo a incidere sulla libertà di comunicazione del parlamentare (...)», qual è l'intercettazione di una comunicazione, perché in tal caso, la capacità intrusiva «assume significati ulteriori laddove siano in questione le comunicazioni di un parlamentare. Non già perché la riservatezza del cittadino che è altresì parlamentare abbia un maggior valore, ma perché la pervasività del mezzo d'indagine in questione può tradursi in fonte di condizionamenti sul libero esercizio della funzione» [cfr. Corte costituzionale (sent.) n. 38/2019 cit.].

L'intercettazione telefonica «casuale» (nel caso esaminato dall'adita Corte si trattava dell'utilizzo di un tabulato telefonico) «può infatti aprire squarci di conoscenza sui rapporti di un parlamentare, specialmente istituzionali» di ampiezza ben maggiore «rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione» (sentenza n. 188 del 2010)» [cfr. Corte costituzionale (sent.) n. 38/2019 cit.].

II.3.5. — E, dunque, nella fattispecie in esame, anche se si considerassero le intercettazioni eseguite a carico del parlamentare come intercettazioni «casuali», si dovrebbe constatare la grave e palese violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003, denunciata in via gradata con il presente ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Infatti, l'utilizzo probatorio nei confronti di un parlamentare di intercettazioni su utenze di terzi non può avvenire, senza l'autorizzazione successiva della Camera cui apparteneva, al momento in cui è stata eseguita l'intercettazione, mentre nel caso di specie, come innanzi esposto, nel decreto che ha disposto il rinvio a giudizio del parlamentare, nonostante le numerose eccezioni sollevate in proposito, il decidente non ha tenuto conto di dette eccezioni, non ha affrontato la questione e non ne ha motivato il rigetto e, anzi, ha posto a fondamento dell'imputazione, n. 113 intercettazioni delle 126 ritenute «rilevanti» dal P.M., in esito ad oltre 500 captazioni avvenute in tre anni di indagine sulle utenze di terzi ed il parlamentare che era in carica.

II.3.6. — Nella specie, infatti, l'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni, ove fossero state ritenute «casuali», ben avrebbe potuto essere richiesta sia dal G.I.P. (trattandosi di questione di cui quest'ultimo avrebbe dovuto essere investito dal P.M.) che dal G.U.P. E, difatti, sebbene l'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003, menzioni espressamente solo il G.I.P., quale autorità competente a chiedere detta autorizzazione, si deve comunque ritenere, che la stessa spetti all'autorità procedente, atteso che, diversamente opinando, come osservato dalla migliore dottrina, potrebbe essere facilmente eluso (se non addirittura ignorato) ancora una volta il dettato normativo.



P.Q.M.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Senato della Repubblica solleva conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato, nei confronti dell'Autorità giudiziaria e, in particolare, nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, dell'Ufficio del giudice per le indagini preliminari e dell'Ufficio del giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale Torino, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 7 novembre 2008 n. 261) e successive modificazioni ed integrazioni, e per l'effetto, ricorre all'adita ecc.ma Corte costituzionale, affinché, previa declaratoria di ammissibilità, voglia con le conseguenze di natura processuale che tale decisione comporta:

1) — *dichiarare che non spettava all'Autorità giudiziaria e, in particolare, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino ed al Giudice delle indagini preliminari prima, ed al Giudice dell'udienza preliminare, poi, disporre e fare eseguire o utilizzare, senza l'autorizzazione della Camera d'appartenenza, le intercettazioni di un parlamentare, in violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e degli articoli 4 o 6, commi 2 e ss., della legge 20 giugno 2003, n. 140 e, per l'effetto, rendere ogni consequenziale statuizione, e, in particolare:*

2) — *annullare la richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino nei confronti dell'on. Stefano Esposito del 29 luglio 2021, nell'ambito del procedimento penale n. 24047/2015 R.G.N.R. — n. 1900/2021 R.G. G.I.P. [al quale risultavano stati riuniti i procedimenti penali n. 5194/2017 R.G.N.R., 7945/2015 R.G.N.R. e n. 23254/2019, R.G.N.R. (già procedimento penale n. 85108/2014 R.G.N.R. - Mod. 44)] e gli atti di indagine che l'hanno preceduta, siccome acquisite in violazione dell'art. 4 della legge n. 140/2003;*

3) — *in ogni caso, annullare il decreto di rinvio a giudizio del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino nei confronti dell'on. Stefano Esposito del 1° marzo 2022, nell'ambito del procedimento penale n. 24047/2015 R.G.N.R. — n. 1900/2021 R.G. G.I.P., siccome emesso in violazione dell'art. 6. commi 2 e ss., della legge n. 140/2003 ss.ss.*

Roma, 21 settembre 2022

Avv. Frisina - Avv. Mercurio

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 62/2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª Serie speciale - n. 15 del 12 aprile 2023.

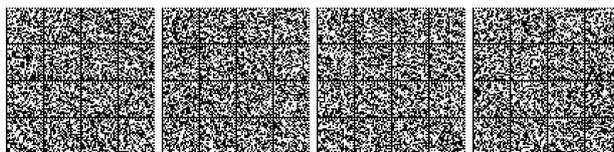
23C00092

N. 66

Ordinanza del 15 marzo 2023 del Tribunale di Siena nel procedimento civile promosso da S. F. contro Comune di Siena

Impiego pubblico - Segretario comunale - Abrogazione dei diritti di rogito - Previsione che, anche in combinato disposto con l'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, limita l'attribuzione di una quota di tali diritti, spettanti all'ente locale, ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.



TRIBUNALE DI SIENA

SEZIONE LAVORO

Il Tribunale di Siena, in funzione di Giudice del lavoro;
Sciogliendo la riserva assunta all'udienza 16 novembre 2022;
Nella causa iscritta al n. 143/2020 rgl promossa da S. F.;

Contro il Comune di Siena, a mezzo ricorso depositato il 7 febbraio 2020, contenente le seguenti conclusioni (pp. 17-18):

«Accertare e dichiarare il diritto dell'odierna ricorrente a percepire i diritti di segreteria relativi all'attività rogatoria svolta presso il Comune di Siena nel periodo compreso dal ... al ... e quindi condannare il Comune di Siena al pagamento alla medesima ricorrente dei suddetti diritti, nella misura riconosciuta dallo stesso comune, pari rispettivamente a euro 3.006,74 per il ... e a euro 5.643,22 per il ... o in quella diversa che sarà quantificata nel presente giudizio, sulla base di quanto normativamente previsto, oltre agli accessori di legge dal di del dovuto al saldo. Con vittoria di spese, onorari e competenze come per legge».

Dato atto della costituzione del Comune di Siena che ha concluso (memoria difensiva, p. 22):

«1. Respingere integralmente il ricorso proposto poiché palesemente e manifestamente infondato in fatto ed in diritto oltreché destituito del benché minimo fondamento giuridico e elemento probatorio;

2. Dichiarare, per l'effetto, pienamente legittima ed efficace l'azione amministrativa del Comune di Siena espletata nei confronti di parte ricorrente».

Rileva, osserva e argomenta, in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-*bis* del decreto-legge 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 2014, n. 114, anche in combinato disposto con il comma 1.

Con decreto sindacale n. ... del ..., la dott.ssa ..., inquadrata nella fascia «A», veniva nominata segretario generale del Comune di Siena a decorrere dal ..., incarico che ha svolto fino al ... (doc. 4 conv.).

Dopo la cessazione dal servizio presso l'Amministrazione comunale, con nota del ..., reiterata il ..., la lavoratrice ricorrente chiedeva al dirigente del settore personale del Comune di Siena il riconoscimento e la liquidazione della quota dei diritti dovuti alla medesima per gli atti rogati dopo l'entrata in vigore della normativa implicata e appena sopra richiamata.

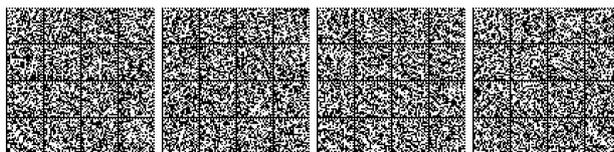
A tale richiesta veniva dato riscontro da parte dell'Amministrazione, nella persona del sindaco *pro tempore*, con nota del ..., nella quale testualmente si affermava: «... si conferma che per effetto della cosiddetta riforma Renzi di cui al decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, come modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, non è consentito il riconoscimento dei diritti di segreteria inerenti l'attività di rogito da lei svolta nel periodo dal ... al ..., in quanto il Comune di Siena è ente che dispone di dipendenti con qualifica dirigenziale. L'ammontare dei diritti di segreteria percepiti al Comune di Siena nel periodo suddetto, fino alla concorrenza del quinto del suo stipendio di godimento, è stimato in euro 3.006,74 relativamente all'anno ... e in euro 5.643,22 per l'anno ... importi entrambi comprensivi di oneri» (doc. 8 conv.).

Costituisce pertanto dato non controverso tra le parti e in atti documentato, che nell'esercizio delle funzioni affidatele, la lavoratrice ha rogato un significativo numero di atti senza ricevere i correlati diritti di rogito.

Ed è espressamente in applicazione della norma in questione, come letteralmente formulata, che i diritti non sono stati corrisposti, secondo quanto risulta anche dalla stessa nota del Comune di Siena, cit.

L'art. 10 del decreto-legge n. 90 del 2014, come sopra convertito in legge, rubricato «Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria», dispose, al comma 1, l'abrogazione dell'art. 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 («Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato»), che, da ultimo, aveva attribuito ai segretari comunali e provinciali una quota dei diritti di segreteria spettanti al comune o alla provincia ai sensi dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 («Concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato e soppressione di indennità particolari»).

Il comma 2-*bis* dello stesso art. 10, inserito in sede di conversione, stabilì quanto segue: «Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento».



La lavoratrice è un segretario di fascia «A», dirigenziale, che ha operato in un Comune, Siena, la cui dotazione organica prevedeva al suo interno diverse figure dirigenziali anche al tempo in cui era in servizio la medesima (doc. 10 conv.).

Viene pertanto a sussistere la condizione che esclude in base allo specifico enunciato normativo, cit., la corresponsione dei diritti di rogito. La questione scaturisce, dunque, nell'ambito di un giudizio nel quale la corresponsione dei diritti di rogito è pretesa da un segretario di fascia «A» o «B» operante in un comune con dirigenti.

La normativa qui investita dal dubbio di legittimità costituzionale, individua puntualmente le situazioni che consentono il mantenimento dei diritti di rogito, pur a fronte della generale soppressione degli stessi per intervenuta abrogazione della norma che, da ultimo, li aveva introdotti (l'art. 41, quarto comma, della legge n. 312 del 1980, per l'appunto abrogato dal comma 1 dell'art. 10 in esame). Tali situazioni, in base al testo del comma 2-bis del richiamato art. 10, concernono, da un lato, «tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale» e, dall'altro, quelli che prestano servizio presso gli «enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale». Come precisato anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti, alla stregua della disposizione in esame i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono sia ai segretari comunali di fascia «C», non aventi cioè qualifica dirigenziale, sia a quelli appartenenti alle fasce professionali «A» e «B», aventi cioè qualifica dirigenziale, purché esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali (Corte dei conti, sezione per le autonomie, delibera 30 luglio 2018, n. 18).

La lavoratrice ricorrente, segretario di fascia «A», dirigenziale, che ha operato in un comune dotato di personale dirigenziale, non rientrava in alcuna delle due categorie indicate dalla norma e, pertanto, non le potevano più essere attribuiti i diritti di rogito, in applicazione della medesima norma censurata.

La lavoratrice ricorrente – per affrontare un ulteriore aspetto decisivo ai fini dell'apprezzamento, anzitutto, del requisito della rilevanza – non ha beneficiato di allineamento stipendiale (comunemente «galleggiamento»).

Infatti, la norma in rilievo ai fini della decisione del caso concreto si è preteso giustificare con una ipotizzata finalità «perequativa», sostenendo che, ai segretari operanti in enti con dirigenti si applichi l'istituto del «galleggiamento» al livello retributivo accessorio più elevato dirigenziale (in quanto i segretari, anche rivestenti qualifica dirigenziale, hanno un trattamento retributivo equiparato a quello dei dirigenti quanto alla retribuzione tabellare, ma non quanto alla retribuzione di posizione). In applicazione dell'istituto in parola, la retribuzione di posizione del segretario è innalzata fino a quella stabilita dalla contrattazione collettiva per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente. L'istituto è stato previsto, per i segretari comunali e provinciali, dall'art. 41, comma 5, del contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 (come, oggi, richiamato dall'art. 107, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali, per il triennio 2016-2018, sottoscritto il 17 dicembre 2020).

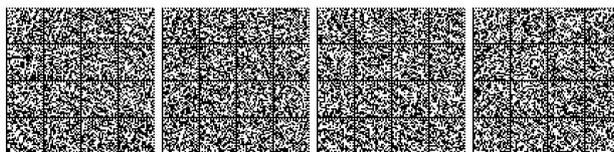
Simile riassetto retributivo – peraltro non operante automaticamente secondo la disciplina della fonte collettiva citata e spesso non realizzato, come nel caso concreto – porrebbe quindi i segretari operanti in enti muniti di dirigenti in una situazione tale da non rendere necessaria la corresponsione dei diritti di segreteria, che svolgerebbero invece una funzione «perequativa» per i segretari di fascia «A» e «B» operanti in comuni privi di dirigenti (che non possono pertanto «galleggiare») e per quelli di fascia «C».

La legge ostativa al riconoscimento del diritto della lavoratrice ricorrente – art. 10, comma 2-bis del decreto-legge 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 2014, n. 114, anche in combinato disposto con il comma 1 – nella parte in cui limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali, non è manifestamente infondato ritenere porsi in contrasto con più norme costituzionali: a) l'art. 3; b) l'art. 36; c) l'art. 97; d) l'art. 77.

a) Con la disposizione di legge censurata, il legislatore ha attribuito al compenso per le attività rogatorie una funzione «perequativa» anziché remuneratoria.

L'attribuzione ai segretari comunali e provinciali della competenza a rogare gli atti dell'ente locale risale al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383. In particolare, esso prevedeva, all'art. 89, la possibilità per i segretari di rogare nell'esclusivo interesse dell'amministrazione comunale gli atti e i contratti di cui all'art. 87 (cioè i contratti di alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni od appalti di opere). Si trattava, come è evidente, di una possibilità attribuita autonomamente rispetto alle altre funzioni di competenza del segretario in servizio presso l'ente, per cui pienamente ragionevole il riconoscimento di un autonomo compenso.

Successivamente, è intervenuta la legge 15 maggio 1997, n. 127, che, all'art. 17, comma 68, ha previsto, tra altro, che il segretario «può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente». Tale norma è stata riprodotta nell'art. 97, decreto legislativo n. 267/2000, testo unico degli enti locali, approvato anche con l'obiettivo di riordinare la materia.



Ulteriormente, è intervenuta la novella di cui all'art. 10, comma 2-*quater*, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha previsto che il segretario «roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente», sembrando mirare a superare la circostanza per cui l'attività è comunque rimessa alla richiesta dell'ente e alla positiva risposta del segretario, anche se tali caratteristiche parrebbero comunque insite nell'attività di rogito.

Appare quindi del tutto ragionevole che sia riconosciuta una specifica voce stipendiale, commisurata all'attività effettivamente svolta, rispetto a questa funzione, nel cui esercizio il segretario svolge le funzioni di pubblico ufficiale, in alternativa a quelle di un notaio (al quale l'altra parte contrattuale potrebbe comunque decidere di rivolgersi), seppure con specifico riferimento agli atti in cui il comune (o la provincia) sia parte e alle scritture unilaterali nell'interesse dell'ente.

Sin dall'origine, come emerge anche dalla normativa sopra richiamata, questa attività si è posta come autonoma e del tutto specifica rispetto alle altre funzioni che il segretario esercita alle dipendenze dell'ente locale, rappresentando l'alternativa al ricorso a liberi professionisti quali i notai e implicando anche diverse e specifiche responsabilità, eccedenti l'ambito delle attribuzioni normalmente riconducibili al pubblico impiego (Cons. St., sez. V, 12 novembre 2015, n. 5183 e, in senso sostanzialmente analogo, C. Conti, sez. autonomie, deliberazione 28 ottobre 2008, n. 15) e per l'esercizio di tale autonoma competenza è stato riconosciuto uno specifico compenso, che – nella versione contenuta nella legge 11 luglio 1980, n. 312 – era configurato secondo criteri di razionalità e ragionevolezza.

Infatti, si prevedeva che, della parte trattenuta dall'ente locale (pari prima al 70% e poi, dal 1981, al 90%), al segretario comunale o provinciale venisse erogato il 75%, ritenendo di mantenere alla struttura una quota che, pur nell'ambito della discrezionalità del legislatore, poteva considerarsi ragionevolmente giustificata dal fatto che l'ufficiale rogante, in questo caso, operava per l'ente e avvalendosi delle strutture dello stesso.

D'altronde, proprio il carattere accessorio di questa pur delicata e rilevante competenza aveva ragionevolmente determinato la previsione di un limite massimo calcolato in proporzione (di un terzo) allo stipendio, corrisposto per lo svolgimento delle altre funzioni, pistrettamente riconducibili alla dipendenza di servizio.

È in questa temperie normativa che viene a calare l'intervento del legislatore del 2014 che, a mezzo decretazione d'urgenza, ha lasciato agli enti locali l'intero importo dei diritti di segreteria (senza più prevedere il trasferimento del 10% al fondo del Ministero dell'interno), eliminando, a differenza di quanto previsto anche dalla contrattazione collettiva, l'erogazione di una quota ai segretari comunali o provinciali.

Tale soluzione fu giudicata inappropriata in sede di conversione, quando si tentò una (almeno parziale) marcia indietro, che produsse l'approvazione del già ricordato comma 2-*bis*, con cui si tornava a riconoscere ai segretari una quota dei diritti di segreteria, seppure nel limite complessivo del quinto (e non più del terzo) dello stipendio, ma a condizione che si trattasse di segretari privi della qualifica dirigenziale o comunque operanti in comuni privi di dirigenti, secondo una interpretazione letterale largamente accreditata in giurisprudenza.

La norma denunciata, sia in relazione al profilo dell'uguaglianza che a quello della ragionevolezza, crea tra i segretari comunali e provinciali, che svolgano la medesima funzione, trattamenti differenziati senza rationale giustificazione che discenda dalla esigenza di tutela di valori diversi meritevoli di tutela, costituzionalmente rilevanti.

Alla norma si è preteso attribuire una ipotizzata finalità «perequativa», sostenendo, come sopra già diffusamente analizzato, che ai segretari operanti in enti con dirigenti si applichi l'istituto del «galleggiamento» al livello retributivo accessorio più elevato dirigenziale.

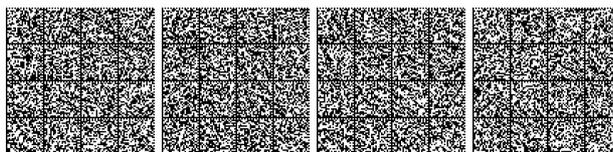
Ma, più correttamente, la norma non può svolgere quella funzione «perequativa» rispetto alle posizioni con retribuzione inferiore.

In proposito, deve in primo luogo ribadirsi che la corresponsione dei diritti di segreteria non è stata introdotta con funzione «perequativa» di diversi trattamenti retributivi, ma compensativa dello svolgimento di un'attività ulteriore e specifica, se ed in quanto effettivamente svolta.

Né appare razionale assegnare una funzione perequativa a una voce di per sé variabile e potenzialmente comunque assente. Se, infatti, in determinate circostanze, questa attività venisse a mancare o a ridursi ai minimi termini a causa di scarse occasioni di rogare, essa determinerebbe il venir meno della pretesa funzione perequativa.

In ogni caso, il c.d. «galleggiamento» si dovrebbe applicare a tutti i segretari, anche di fascia «C», e pertanto se la *ratio* della norma in discussione fosse stata quella sostitutiva del «galleggiamento» insussistente, sarebbe stato necessario individuare proprio questo discrimine attributivo, riconoscendo i diritti di rogito solo in assenza del medesimo.

A parte merita, poi, di essere riportata la considerazione della inidoneità e irragionevolezza del riconoscimento ai diritti di rogito di una funzione perequativa e della irragionevolezza dell'alternatività tra «galleggiamento» e diritti di rogito, in ragione della differenza dei presupposti, essendo quella in questione una voce eventuale, variabile e prevista per una funzione specifica e separata dalle altre.



Inoltre, l'utilizzazione dei diritti di rogito a fini «perequativi», ove non sussista il «galleggiamento» può produrre in concreto effetti del tutto irragionevolmente sperequati.

Infatti, ad esempio, un segretario comunale che svolga le proprie funzioni in più comuni (come spesso accade) potrebbe avere il «galleggiamento» per la presenza di dirigenti anche in uno solo dei comuni presso i quali presta servizio, ma otterrebbe poi i diritti di rogito nell'altro o negli altri comuni privi di dirigenti, cumulando così questi ultimi all'allineamento stipendiale a quello dirigenziale.

Per converso, un segretario comunale o provinciale di analoga fascia professionale, titolare in uno o più comuni con dirigenti, sicuramente non riceve i diritti di rogito, anche in assenza di «galleggiamento».

A ciò si aggiunga che, ove la ipotizzata funzione perequativa fosse considerata tra i segretari di fascia «C» e quelli di fascia «A» e «B» che godono dell'allineamento stipendiale risulterebbe ulteriormente irragionevole: infatti, a fronte di una carriera nella quale si procede attraverso concorsi (meglio, corsi-concorsi), si verrebbe a ritenere necessaria una funzione perequativa rispetto agli emolumenti del livello più basso della carriera stessa, con conseguente vanificazione, rispetto allo specifico trattamento, della progressione in carriera e perfino con possibile disincentivo della stessa.

La norma in questione, pertanto, determina un fascio di assai frequenti applicazioni concrete foriere di irragionevolezza e discriminatorietà in assenza di obiettive giustificazioni, in violazione dell'art. 3 Cost.

b) La limitazione della corresponsione dei diritti di segreteria, già prevista dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312/1980, da parte dell'art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1, del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni in legge n. 114/2014, risulta poi in contrasto con il diritto a ricevere un compenso per le proprie prestazioni, secondo quanto prescritto dall'art. 36 della Costituzione, per il quale «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Il precetto costituzionale non può ritenersi osservato, all'evidenza, azzerando nel caso concreto completamente il compenso per una specifica e peraltro assai delicata attività. In effetti, come accennato, il Consiglio di Stato, sez. V, 12 novembre 2015, n. 5183, ha precisato che «i diritti di rogito hanno una funzione di remunerazione di una particolare attività alla quale è correlata una responsabilità di ordine speciale e sorgono con l'effettiva estrinsecazione della funzione di rogante la quale, ancorché di carattere obbligatorio, eccede l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego».

Con la norma del 2014, quindi, si elimina nella generalità dei casi e salvo le eccezioni previste, la remunerazione di una specifica attività lavorativa effettivamente svolta.

Non si tratta in questo caso di una riduzione di voci «premiali» rispetto allo svolgimento di attività di servizio per le quali si è già retribuiti, ma della eliminazione di uno specifico corrispettivo per una specifica attività con distinte responsabilità, effettivamente svolta e non remunerata.

A ciò si aggiunga che la proporzionalità e sufficienza della retribuzione è normalmente verificata avuto riguardo al contratto collettivo che, nel caso, prevede la corresponsione dei diritti di segreteria (il cui ammontare è poi determinato dalla legge).

c) La norma in esame appare contrastare inoltre con l'art. 97, comma 2 Cost., in quanto la limitazione categoriale dei diritti di segreteria rappresenta un concreto disincentivo al ricorso alla rogatoria degli atti da parte di segretari comunali e provinciali di fascia «A» e «B», o di quelli che svolgono la propria attività in enti con personale dirigenziale, incidendo negativamente sulle esigenze funzionali di buon andamento della pubblica amministrazione, valorizzate dal precetto costituzionale.

Al contempo, sempre sotto il medesimo profilo di disvalore costituzionale, la limitazione analizzata viene indirettamente e potenzialmente, ma in misura efficiente, a disincentivare come sopra esposto l'ambizione alla progressione in carriera di una importante categoria di funzionari pubblici.

d) Ulteriore vizio di costituzionalità può prospettarsi in relazione alla fonte normativa prescelta per la sua introduzione, il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, dall'art. 77 Cost., al ricorrere di casi straordinari di necessità e urgenza, che nel caso risultano inidoneamente motivati rispetto alla disciplina in oggetto e comunque insussistenti.

In particolare, tra i tre ordini di motivazione espressi nel preambolo del decreto-legge, può plausibilmente verificarsi soltanto se la disciplina in oggetto possa rientrare nell'ambito del primo ordine di motivi, relativo all'introduzione di «disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione».



Tuttavia, anche in correlazione all'unico motivo possibile, la limitazione della corresponsione dei diritti di segreteria per l'attività di rogito ai segretari comunali e provinciali soltanto in presenza di determinate condizioni non appare finalizzata né ad una più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici né ad una semplificazione dell'azione amministrativa.

La normativa censurata, pertanto, si palesa anzitutto come disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge.

Manca, infine, qualunque ragione idonea a giustificare il ricorso al decreto-legge, considerata l'assenza di un caso straordinario di necessità e urgenza.

P. Q. M.

Visti l'art. 134 Cost., e la legge 1953, n. 87, art. 23;

Ritenuto che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, non manifestamente infondata per le argomentazioni in motivazione espresse;

Solleva questione di legittimità, per contrarietà agli articoli 3, 36, 97, 77 della Costituzione, dell'art. 10, comma 2-bis, del decreto-legge 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 2014, n. 114, anche in combinato disposto con il comma 1.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti, e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Siena, 15 marzo 2023

Il Giudice: CAMMAROSANO

23C00093

N. 67

Ordinanza del 21 marzo 2023 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Belfiore Corrado ed altri contro Ministero della difesa

Militari - Ordinamento militare - Prevista abrogazione dell'art. 2261 del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), recante la corresponsione dei premi residuali riservati agli ufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare in servizio permanente effettivo e al relativo personale addetto al controllo del traffico aereo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 261.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente sentenza non definitiva

sul ricorso numero di registro generale 8856 del 2020, proposto da Corrado Belfiore, Nicola Danisi, Alberto Dordoni, Andrea Daniele Maria Marsotto, Carlo Masutti, Mauro Miniati, Marco Picciau, Diego Regali, Luigi Ricciardi, Antonio Sala, Mario Tassini, Giorgio Tomelleri, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;



contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 8857 del 2020, proposto da Antonio Albanese, Marco Paolo Felli, Michele Fucci, Raffaele Tannelli, Pasquale Merola, Ignazio Nicolosi, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 8858 del 2020, proposto da Roberto Azzolin, Filippo Caroselli, Aurelio Cereti, Giacomo De Ponti, Franco Marsiglia, Patrizia Rossi (quale erede di Vittorio Mulas), Gian Luca Penni, Roberto Quattrocchi, Salvatore Raimondo, Ettore Storti, Fabio Daniele Zuccolin, Mirco Zuliani, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 8859 del 2020, proposto da Renato Battelli, Tiziano Borelli, Giam-piero De Meis, Antonino Giuliano, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 8860 del 2020, proposto da Stefano Crinò, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 8862 del 2020, proposto da Italo De Marchi, Antonio Giuseppe Di Fiore, Riccardo Donati, Maurizio Fardellotti, Leonardo Forliano, Carlo Gavioli, Alessandro Gresta, Pierluigi Leonarduzzi, Paolo Mazzi, Ruggero Raganato, Claudio Salerno, Giacomino Tomassetti, Salvatore D'Antonio, Gabriele Martiniani, Francesco Oliveri, Vincenzo Paratore, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

quanto al ricorso n. 8856 del 2020: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 5697/2020, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 8857 del 2020: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10606/2020, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 8858 del 2020: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 5325/2020, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 8859 del 2020: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 6556/2020, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 8860 del 2020: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 6558/2020, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 8862 del 2020: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 6559/2020, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per la Presidenza del Consiglio e per il Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2023 il cons. Alessandro Enrico Basilico e uditi per le parti gli avvocati Umberto Coronas e l'Avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti sono tutti ufficiali in servizio permanente delle Forze armate in possesso del brevetto di pilota militare e agiscono in giudizio per il riconoscimento del c.d. «premio antiesodo», istituito dall'art. 1 della legge 28 febbraio 2000, n. 42, con previsioni poi confluite nell'art. 2261 del codice dell'ordinamento militare (c.o.m.) di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, negato loro dall'Amministrazione di appartenenza invocando l'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che ha abrogato, tra l'altro, il citato art. 2261 c.o.m.

2. Per comprendere il contesto in cui è maturata la controversia, occorre rammentare che, a norma dell'art. 1, comma 1 e 2, della legge n. 42 del 2000 (intitolata «Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari»), le cui previsioni sono oggi riprodotte negli articoli 966 e 1803 c.o.m., gli ufficiali in servizio permanente delle Forze armate in possesso del brevetto di pilota militare, che hanno ultimato la ferma obbligatoria e maturato almeno sedici anni di servizio, sono ammessi a una ferma volontaria di durata biennale, rinnovabile per non più di quattro volte entro il quarantacinquesimo anno di età, ottenendo un premio per ciascun periodo di ferma volontaria contratta.

Contestualmente, la stessa legge n. 42 del 2000, con disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3 e 4, e oggi confluite nell'art. 2261 c.o.m., ha previsto la corresponsione di una specifica indennità *una tantum* (meglio, un «premio») agli ufficiali che rientrassero in una delle seguenti categorie:

coloro che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età alla data del 21 marzo 2000 (giorno in cui è entrata in vigore la legge n. 42 del 2000), non hanno potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria consentiti dall'art. 966 c.o.m. (in questo caso, il premio corrisponde alla differenza tra l'importo complessivo dei premi percepibili per tali periodi e quello effettivamente percepito dal militare);

coloro che, alla data del 21 marzo 2000, abbiano superato il quarantacinquesimo anno di età ma non il cinquantesimo anno di età e siano in possesso delle specifiche qualifiche previste per l'impiego di velivoli a pieno carico operativo e in qualsiasi condizione meteorologica.

In entrambi i casi il premio è corrisposto «al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione del servizio».

È opportuno osservare sin d'ora che un premio analogo è stato istituito dalla legge 22 dicembre 2003, n. 365, con previsione poi riprodotta nell'art. 2262, commi 2 e 3, c.o.m., anche per i militari già titolari dell'abilitazione di controllore del traffico aereo.

3. Nel caso di specie, alcuni appellanti rientrano nel campo di applicazione del comma 1 (militari che al 21 marzo 2000 avevano meno di 45 anni e che non hanno potuto contrarre tutti i periodi di ferma), altri nel comma 2 (militari che al 21 marzo 2000 avevano un'età compresa tra 45 e 50 anni con specifiche qualifiche per l'impiego di velivoli) dell'art. 2261 c.o.m..

In particolare:

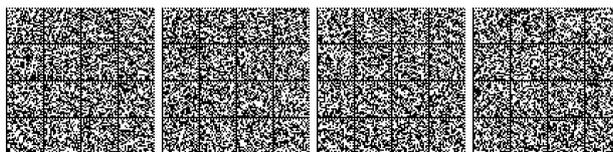
per quanto riguarda l'appello RG n. 8856/2020, rientrano nel campo di applicazione del comma 1 i ricorrenti Danisi, Marsotto, Masutti, Miniati, Picciau, Regali, Sala, Tassini, Tomelleri; rientrano invece nell'ambito del comma 2 i ricorrenti Belfiore, Dordoni e Ricciardi;

per quanto riguarda l'appello RG n. 8857/2020, i ricorrenti rientrano tutti nel campo di applicazione del comma 1;

per quanto riguarda l'appello RG n. 8858/2020, rientrano nel campo di applicazione del comma 1 i ricorrenti Azzolin, Caroselli, Cereti, De Ponti, Marsiglia, Mulas (cui è subentrata la sig.ra Rossi quale erede), Penni, Quattrociochi, Raimondo, Storti, Zuccolin; rientra invece nell'ambito del comma 2 il ricorrente Zuliani;

per quanto riguarda gli appelli RG n. 8859/2020, n. 8860/2020, e n. 8862/2020, i ricorrenti rientrano tutti nel campo di applicazione del comma 1.

4. Prima che gli appellanti raggiungessero i limiti di età per la cessazione del servizio, è entrata in vigore la legge 23 dicembre 2014, n. 190, il cui art. 1, comma 261, ha abrogato l'art. 2261 c.o.m. (nonché l'art. 2262, commi 2 e 3, dedicato ai controllori di volo).



Invocando l'abrogazione della norma che lo prevedeva, l'Amministrazione di appartenenza ha negato il «premio antiesodo» che i militari avevano richiesto una volta cessati dal servizio per raggiunti limiti di età.

5. Questi hanno quindi agito dinanzi al giudice amministrativo (nella cui giurisdizione esclusiva rientrano le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera i), cod. proc. amm.), impugnando i dinieghi ricevuti e chiedendo il riconoscimento delle somme asseritamente loro spettanti, con condanna del Ministero a corrisponderle.

6. In primo grado il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha respinto i ricorsi presentati dagli odierni appellanti.

7. Questi hanno impugnato le varie sentenze sfavorevoli rese nei loro confronti.

8. Nei giudizi di appello, si è costituita l'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto delle impugnazioni.

9. In corso di causa, le parti hanno depositato scritti difensivi, approfondendo le rispettive tesi.

10. All'udienza del 7 marzo 2023, le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

11. In via preliminare, il Collegio ritiene di disporre la riunione degli appelli indicati in epigrafe, in quanto, benché proposti contro sentenze diverse, la decisione su di essi dipende dalla risoluzione di identiche questioni di diritto.

12. Con il primo motivo di appello, tutti deducono: «*Error in iudicando*: violazione e falsa applicazione degli articoli 2261, commi 1 e 2, e 2186, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, dell'art. 1, commi 261 e 735 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, degli articoli 11 e 15 disp. prel. c.c.; violazione dei principi generali di ragionevolezza, di parità di trattamento, di legittimo affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico; eccesso di potere per errore nei presupposti, per difetto d'istruttoria, per difetto o apparenza di motivazione e per illogicità e contraddittorietà».

In particolare, si sostiene che il Tribunale abbia errato nel giudicare sul primo motivo del ricorso di primo grado, che viene riproposto in appello, con il quale asseriscono che il fatto costitutivo del diritto a percepire il «premio antiesodo» sia rappresentato unicamente dall'età inferiore a 45 anni e dall'impossibilità di contrarre tutti i periodi di ferma volontaria (per la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 2261) ovvero dall'età compresa tra 45 e 50 anni e dal possesso delle specifiche qualifiche per l'impiego di velivoli (per quella di cui al comma 2 del medesimo articolo), mentre la cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età non sarebbe un elemento costitutivo della fattispecie, bensì il termine per il pagamento delle somme; di conseguenza, l'intervenuta abrogazione non potrebbe incidere sulla loro posizione, avendo questi maturato il diritto prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014.

13. Il motivo è infondato.

L'art. 2261 c.o.m. stabilisce che: «1. Agli ufficiali in servizio permanente dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare in possesso del brevetto di pilota militare che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età alla data del 21 marzo 2000, non abbiano potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria di cui all'art. 966, è corrisposto in unica soluzione, al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio, un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi di cui all'art. 1803 e quello complessivo dei premi percepiti. 2. Agli ufficiali in servizio permanente dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare in possesso del brevetto di pilota militare che alla data del 21 marzo 2000, abbiano superato il quarantacinquesimo anno di età e non superato il cinquantunesimo anno di età e siano in possesso delle specifiche qualifiche previste per l'impiego di velivoli a pieno carico operativo e in qualsiasi condizione meteorologica, è corrisposto in unica soluzione, al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio, un premio di importo pari alla metà dell'importo complessivo dei premi di cui all'art. 1803».

Secondo il Tribunale, la norma configurerebbe una fattispecie a formazione progressiva, in cui alla sussistenza di un primo requisito (l'impossibilità di contrarre tutti i periodi di ferma, per i militari che rientrano nell'ambito di applicazione del comma 1, ovvero il possesso di determinati requisiti professionali, per quelli che ricadono sotto l'alveo del comma 2), deve aggiungersi il secondo requisito della permanenza in servizio fino al raggiungimento dei limiti di età; di conseguenza, dato che, al momento dell'abrogazione dell'art. 2261 c.o.m., gli appellanti erano ancora in servizio, questi non avrebbero maturato il diritto al «premio antiesodo», per mancanza del secondo elemento costitutivo della fattispecie.



14. Per comprendere se il collocamento in quiescenza per raggiunti limiti di età rappresenti il termine per il pagamento del premio (come sostengono gli appellanti), o sia invece un elemento costitutivo della fattispecie (come argomenta l'Amministrazione e come affermato dal TAR), occorre muovere — non opponendosi a ciò la più immediata interpretazione letterale — dallo scopo perseguito dalla norma, che consiste nell'incentivare piloti ancora relativamente giovani a rimanere in servizio nelle Forze armate, invece di cercare migliori condizioni d'impiego alle dipendenze dell'aeronautica privata (come peraltro riconoscono entrambe le parti e come ritenuto anche dal giudice di prime cure).

La disposizione regola infatti la particolare situazione degli ufficiali che non abbiano potuto beneficiare della possibilità, prevista dalla legge n. 42 del 2000 con il dichiarato scopo di «disincentivare l'esodo dei piloti militari», di contrarre una ferma volontaria di durata biennale, rinnovabile per non più di quattro volte, percependo integralmente i relativi premi: e ciò con riferimento a quanti ricadono nell'ambito di applicazione del comma 1, perché ne sarebbero stati ammessi in astratto (perché di età inferiore a 45 anni), ma non vi hanno acceduto in concreto; nonché a quanti rientrano nell'alveo del comma 2, perché di per sé esclusi dal beneficio (in quanto di età superiore a 45 anni).

In altre parole, il legislatore da un lato ha previsto in generale la possibilità per gli ufficiali in possesso del brevetto di pilota di accedere a diversi periodi di ferma biennale, con relativo incentivo (come tuttora contemplato dall'art. 1803 c.o.m.), così offrendo loro un'occasione di guadagno che rendesse più appetibile la permanenza in servizio; dall'altro ha disposto la corresponsione di un premio a coloro che, anche in ragione dell'età che avevano quando è stato introdotto il beneficio, non hanno avuto questa opportunità o non l'hanno potuta sfruttare appieno; in entrambi i casi, la finalità evidente era quella di evitare che ufficiali formati a spese dell'Amministrazione abbandonassero il servizio in età ancora relativamente giovane per ricercare migliori condizioni d'impiego nel settore privato, che si sarebbe quindi trovato ad avvalersi delle prestazioni lavorative di piloti esperti senza farsi carico degli oneri della loro preparazione.

Tale essendo il fine perseguito dalla norma, non si può che condividere la tesi del Tribunale amministrativo regionale del Lazio secondo cui la cessazione del servizio per raggiunti limiti di età non rappresenta un termine di pagamento, ma è piuttosto un elemento costitutivo della fattispecie, dato che il «premio antiesodo» è volto a ricompensare la «fedeltà» di coloro che, pur potendo lasciare l'impiego pubblico, sono rimasti in servizio nelle Forze armate: solo la cessazione per limiti di età, infatti, è idonea a dimostrare che in concreto è stato raggiunto lo scopo perseguito dalla norma (ovvero contrastare l'esodo all'aeronautica privata).

Diversamente opinando — ossia riconoscendo l'incentivo anche in caso di cessazione dal servizio per altre cause, per esempio per dimissioni volontarie — la norma verrebbe inibita nella sua funzione incentivante e si tradurrebbe nell'attribuzione di un beneficio privo di una ragione giustificatrice.

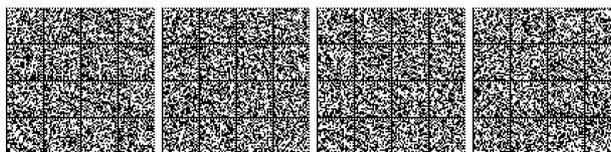
Alla luce dell'esposta interpretazione letterale e sistematica dell'art. 2261 c.o.m., si deve concludere che, quando questo è stato abrogato dall'art. 1, comma 261, della legge n. 90 del 2014, gli appellanti non avevano ancora maturato il diritto al premio, dato che erano ancora in servizio e non si era quindi verificato il secondo presupposto per il suo conseguimento, come correttamente affermato nella sentenza di primo grado.

15. Con il secondo motivo di appello, articolato in via espressamente subordinata al primo, gli appellanti deducono: «*Error in iudicando*: violazione di legge sotto il profilo della erroneamente ritenuta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale, dedotta in via subordinata e qui riproposta, dell'art. 1, commi 261 e 735, della legge n. 190/2014, nella parte in cui hanno abrogato l'art. 2261 del decreto legislativo n. 66/2010, per violazione degli articoli 3, 23, 24, 111 e 117 della Cost., quest'ultimo per contrasto con il parametro interposto di cui agli articoli 6 e 13 della C.E.D.U. ed all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della medesima C.E.D.U.».

In particolare, i militari ritengono il Tribunale amministrativo regionale abbia errato nel giudicare sul secondo motivo del ricorso di primo grado, che viene riproposto in questa sede in via subordinata, con il quale eccepiscono l'incostituzionalità della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui ha abrogato l'art. 2261 c.o.m., per violazione degli articoli 3, 24 e 111 Cost., nonché dell'art. 117, comma 1, Cost. in riferimento agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in quanto lesiva del legittimo affidamento dei militari e della certezza del diritto), nonché dell'art. 23 Cost. e dell'art. 117, comma 1, Cost. in riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in quanto sostanzialmente ablativa di un diritto — o comunque di un «bene» ai sensi della Convenzione - già acquisito al loro patrimonio).

16. Secondo il giudice di prime cure, non essendosi consolidato alcun «diritto quesito» nel patrimonio dei ricorrenti, l'abrogazione della norma istitutiva del premio non violerebbe i parametri costituzionali e convenzionali invocati dalla parte attorea, rappresentando una scelta discrezionale e non irragionevole del legislatore.

17. Al contrario, il Collegio ritiene che la questione proposta dagli appellanti sia rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.



18. In particolare, la questione è rilevante, perché, una volta respinto il primo motivo di appello (con cui si sosteneva che l'abrogazione dell'art. 2261 c.o.m. non potesse incidere sulla posizione degli appellanti), la decisione sulla fondatezza della pretesa avanzata dai militari dipende dall'applicazione dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 (della cui legittimità costituzionale si dubita), in quanto è proprio l'abrogazione dell'art. 2261 c.o.m. (contestata appunto con il secondo motivo, espressamente dedotto in via subordinata rispetto al primo, perché lesiva del legittimo affidamento dei piloti), a precludere loro il conseguimento del «premio antiesodo», essendo intervenuta prima che si fossero concretizzate tutte le condizioni richieste per ottenerlo (ma dopo che erano state operate delle scelte che avrebbero dovuto, prospetticamente, apportare i vantaggi che all'epoca l'art. 2261 c.o.m. prevedeva).

L'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della disposizione abrogatrice comporterebbe infatti la «reviviscenza» della norma abrogata e consentirebbe agli appellanti — che invero si trovano nella situazione di cui al comma 1 ovvero in quella di cui al comma 2 dell'art. 2261 c.o.m. — di ottenere il «premio antiesodo» che è oggetto della loro domanda.

19. Con riferimento alle deduzioni degli appellanti, il Collegio ritiene manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come proposta rispetto all'art. 23 Cost., in quanto al momento dell'abrogazione dell'art. 2261 c.o.m. il diritto al premio non poteva dirsi acquisito al patrimonio degli appellanti, non essendosi ancora verificata una delle condizioni richieste dalla norma, con la conseguenza che la legge di stabilità 2015 non ha avuto un effetto ablativo rilevante quale «prestazione patrimoniale imposta».

20. Questo Consiglio di Stato ritiene invece non manifestamente infondata, oltre che rilevante, la questione rispetto ai principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto discendenti dall'art. 3 Cost., nonché dall'art. 117, comma 1, Cost. in riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.

Sul punto, è illuminante la sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2022 (opportunamente richiamata dalla difesa degli appellanti nella memoria per l'udienza pubblica), con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 nella parte in cui ha abrogato l'art. 2262, commi 2 e 3, c.o.m., che aveva previsto, per i militari in possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo, un incentivo analogo a quello rivendicato in questa sede dai piloti.

Nella sentenza citata, la Corte ha osservato che la «norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale» (per completezza, si rileva che, in quest'occasione, il Giudice delle leggi ha limitato gli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità della norma abrogatrice al solo art. 2262 c.o.m., in quanto nel giudizio *a quo* non veniva in rilievo l'art. 2261 c.o.m.).

Questi argomenti ben possono essere ora invocati rispetto all'abrogazione del «premio antiesodo» per i piloti, anch'essa disposta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014: anche in questo caso, infatti, il legislatore prima ha previsto un incentivo per i militari che, oltre a essere in possesso di determinate caratteristiche, fossero rimasti in servizio fino al raggiungimento dei limiti di età, per poi abrogarlo dopo aver conseguito lo scopo di scoraggiare il transito dei lavoratori nel settore privato.

A tal proposito, è opportuno porre in luce come, benché in linea generale il fluire del tempo possa costituire un elemento sufficiente a giustificare un mutamento nella disciplina di una fattispecie, in questo caso non si può trascurare la circostanza che la norma abrogata riguardava una situazione specifica e una platea relativamente circoscritta di destinatari (gli ufficiali che avessero una determinata età alla data del 21 marzo 2000), con la conseguenza che l'alterazione del rapporto sinallagmatico tra questi e il datore pubblico, nonché la lesione dell'affidamento, sono correlate proprio al trascorrere del tempo, il quale, comportando l'avanzamento dell'età degli appellanti, ha ridotto progressivamente le loro opportunità d'impiego come piloti nell'aeronautica privata, rafforzando le ragioni che avevano indotto a prevedere il «premio antiesodo» e rendendo evidente l'irragionevolezza della sua abrogazione, che si risolve, in definitiva, nella penalizzazione di quanti, pur potendo all'epoca abbandonare il servizio, sono rimasti «fedeli» alle Forze armate, anche confidando nel conseguimento del beneficio.

Per riprendere le parole della sentenza n. 169 del 2022 della Corte costituzionale, nel caso del «premio antiesodo» per i piloti, così come per quello dei controllori di volo, «ci si trova, dunque, al cospetto di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento «rinforzato»; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore che ha abrogato la norma incentivante a distanza di dodici anni dalla sua introduzione, dopo aver raggiunto lo scopo di scoraggiare, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, l'esodo dei dipendenti all'epoca in servizio».

21. La lesione dell'affidamento riposto dagli appellanti nel conseguimento del «premio antiesodo», una volta cessati dal servizio per raggiunti limiti di età, costituisce anche una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, norma che rileva quale parametro interposto rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., secondo il noto orientamento inaugu-



rato dalla Corte costituzionale con le sentenze «gemelle» n. 348 e n. 349 del 2007 (mentre non si ravvisa il contrasto, denunciato dagli appellanti, con gli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e con gli articoli 24 e 111 Cost., dato che la modifica del quadro normativo è intervenuta prima dell'instaurazione del giudizio e non ha quindi avuto né lo scopo, né comunque l'effetto, d'influire su contenziosi aperti, indirizzandone l'esito a favore dell'Amministrazione).

L'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosce infatti a ciascuna persona fisica o giuridica il diritto al rispetto dei suoi «beni», nozione che, nell'interpretazione che ne ha dato la Corte europea dei diritti dell'uomo, comprende anche l'aspettativa legittima («*legitimate expectation*» o «*espérance légitime*») di ottenere un valore patrimoniale, compreso un credito, quando tale interesse presenta una base sufficiente nel diritto interno («*a sufficient basis in national law*» o «*une base suffisante en droit interne*»), circostanza che ricorre, tra l'altro, quando è fondata su una disposizione legislativa (sul punto si v., fra le tante, la sentenza della Grande Camera del 28 settembre 2004, ricorso n. 44912/98, *Kopecný v. Slovakia*, pt. 45-52, e quella della Seconda Sezione del 4 febbraio 2014, ricorso n. 25376/06, *Ceni c. Italie*, pt. 39).

Nel caso di specie, sembra a questo Collegio che l'aspettativa degli appellanti di conseguire il «premio antiesodo», essendo in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2261 c.o.m. e rimanendo in servizio sino al raggiungimento dei limiti di età, goda della protezione garantita dalla norma convenzionale, dato che è sorta e si è fondata su una disposizione legislativa dal tenore inequivoco.

L'abrogazione disposta dalla legge n. 190 del 2014 sembra dunque costituire un'ingerenza nel diritto dei militari al rispetto del proprio «bene», consistente nell'aspettativa legittima di ottenere il «premio antiesodo» alle condizioni previste dalla norma abrogata, la cui legittimità deve essere vagliata anche in base all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.

A tal proposito, si deve quindi considerare che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale disposizione si articola in tre distinte norme: la prima, di carattere generale, enuncia il principio del diritto al rispetto dei «beni»; la seconda contempla la privazione della «proprietà» e la subordina a determinate condizioni; la terza riguarda la potestà degli Stati di disciplinare l'uso dei beni (sul punto si v., tra le tante, la sentenza della Grande Camera del 28 luglio 1999, ricorso n. 22774/93, *Immobiliare Saffi v. Italy*, pt. 44).

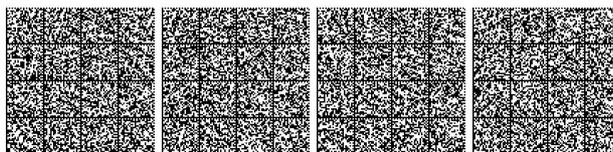
Nel caso di specie, vengono in particolare rilievo i presupposti in presenza dei quali può ritenersi legittima la privazione di un «bene» del privato, che consistono nel rispetto del principio di legalità, nella sussistenza di una pubblica utilità che giustifichi l'ingerenza e nella proporzionalità dell'intervento, ossia nel suo rappresentare un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali del singolo («*a "fair balance" between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights*»: sul punto si v., tra le tante, la sentenza della Grande Camera 5 gennaio 2000, ricorso n. 33202/96, *Beyeler v. Italy*, pt. 107).

Se i primi due presupposti possono essere ravvisati nel rango legislativo della norma censurata e nel fine, da questa perseguito, di conseguire risparmi di spesa, sembra mancare invece il terzo, ossia il «giusto equilibrio»: a tal proposito, si deve rammentare che il «premio antiesodo» è stato previsto quale corrispettivo della permanenza in servizio dei militari che avevano una determinata età alla data del 21 marzo 2000, con la conseguenza che la sua abrogazione, disposta ad anni di distanza e quando questi avevano ormai perso (o vedevano comunque notevolmente ridotte) le occasioni di un impiego nell'aeronautica privata, ha comportato che, a fronte del vantaggio per la collettività (che ha potuto beneficiare per anni del servizio di piloti formati ed esperti), sia venuto meno nella sua interezza quello che avrebbe dovuto essere riconosciuto ai dipendenti.

La stessa Corte costituzionale ha del resto ravvisato il difetto di proporzionalità dell'intervento abrogativo con riferimento all'analogia situazione dei controllori di volo, osservando, nella più volte citata sentenza n. 169 del 2022, che «poiché l'ordinamento ha creato le condizioni per le quali gli interessati non abbandonassero l'amministrazione militare istituendo il premio in questione, irragionevolmente il legislatore, una volta raggiunto il risultato, alla vigilia del conseguimento delle condizioni per l'erogazione del citato emolumento, ha abrogato la norma attributiva dello stesso».

22. Infine, si deve altresì considerare che della norma censurata non è possibile dare un'interpretazione costituzionalmente orientata, dato che tanto il suo inequivoco tenore letterale, quanto lo scopo perseguito dal legislatore, ossia quello di conseguire risparmi di spesa, inducono a ritenere che l'effetto fosse proprio quello — della cui legittimità costituzionale si dubita — di evitare il pagamento del «premio antiesodo» ai militari che si trovassero nella condizione degli appellanti.

23. Pertanto, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il Collegio ritiene di respingere in parte l'appello, con riferimento al primo motivo d'impugnazione; di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui ha abrogato l'art. 2261 c.o.m., per violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 117, comma 1 Cost. in riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, in quanto lesivo del legittimo affidamento dei militari e della certezza del diritto; di sospendere il processo nelle more del giudizio della Corte costituzionale, riservando la pronuncia sul secondo motivo d'appello, nonché ogni statuizione



sulle spese di causa e i compensi professionali, all'esito della decisione del giudice delle leggi sulla questione di costituzionalità, come innanzi sollevata; di disporre che, a cura della Segreteria, gli atti siano trasmessi immediatamente alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, così provvede:

respinge in parte l'appello, con riferimento al primo motivo d'impugnazione proposto;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui ha abrogato l'art. 2261 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, con riferimento all'art. 3 Cost., nonché all'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU;

sospende il presente giudizio nelle more della decisione della Corte costituzionale, riservando all'esito ogni ulteriore determinazione, anche in ordine alle spese di lite e ai compensi professionali;

ordina che, a cura della Segreteria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente;

Francesco Frigida, consigliere;

Maria Stella Boscarino, consigliere;

Alessandro Enrico Basilico, consigliere, estensore;

Ugo De Carlo, consigliere.

Il Presidente: FORLENZA

L'estensore: BASILICO

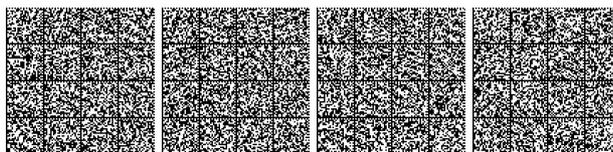
23C00094

N. 68

Ordinanza del 24 febbraio 2023 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da R. L. srl contro S. srl in liquidazione e Banca Popolare Sant'Angelo scpa

Misure di prevenzione - Esecuzione forzata - Codice delle leggi antimafia - Misure di prevenzione patrimoniali - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Estinzione delle procedure esecutive in relazione ai beni per i quali interviene un provvedimento definitivo di confisca - Creditori inseriti nello stato passivo e titolari di crediti prededucibili che non lo sono - Possibilità di proporre ricorso, ex art. 702-bis cod. proc. civ., all'autorità giudiziaria, individuata nel comma 7 dell'art. 61 del d.lgs. n. 159 del 2011, per ottenere l'inserimento nel progetto di pagamento dei crediti e l'effettivo adempimento del piano di pagamento - Omessa previsione.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), artt. 55 [, 60] e 61.



TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE VI CIVILE - ESECUZIONI MOBILIARI

Il giudice dott.ssa Rachele Monfredi

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 23 novembre 2022;

Esaminati gli atti del procedimento;

Rilevato:

che lo stesso ha a oggetto la fase cautelare dell'opposizione *ex* articoli 615 e 617 del codice di procedura civile proposta da S. S.r.l. in liquidazione in confisca definitiva - debitrice eseguita nel giudizio RGE 2020/22 - avverso l'esecuzione intrapresa da R. L. S.r.l., con il pignoramento *ex* art. 543 del codice di procedura civile dei crediti vantati dalla predetta debitrice nei confronti del terzo Banca Popolare Sant'Angelo s.c.p.a.;

che il contraddittorio è stato ritualmente instaurato anche nei confronti del terzo pignorato - litisconsorte necessario nelle opposizioni esecutive secondo la giurisprudenza della S.C. (*cf.* Cassazione sez. III civ. n. 13533/21) - il quale, tuttavia, non si è costituito nel presente subprocedimento;

che i titoli esecutivi azionati sono il decreto ingiuntivo n. 10131/17 reso dal Tribunale di Napoli e la sentenza n. 2458/21 resa dal Tribunale di Palermo e che il credito complessivo, come da precetto, ammonta ad euro 25.893,84 (oltre accessori e spese);

che il terzo pignorato (in data 13 aprile 2022) ha reso la dichiarazione di quantità inviandola al creditore *ex* art. 547 del codice di procedura civile, riferendo con tale dichiarazione che la società debitrice è intestataria di un rapporto di conto con saldo contabile positivo e accantonando l'importo di euro 38.840,76;

OSSERVA

Con il primo motivo, la debitrice opponente ha dedotto la nullità e l'inefficacia dell'atto di pignoramento in ragione della sua notifica a mezzo PEC da parte del creditore invece che a mezzo dell'ufficiale giudiziario, evidenziando «per completezza» il decorso del termine di efficacia del precetto.

Orbene - posto che il pignoramento costituisce una fattispecie complessa a formazione progressiva che nel caso dell'espropriazione presso terzi si perfeziona con la dichiarazione del terzo o con l'accertamento del relativo obbligo e che, tuttavia, gli effetti per il debitore e per il terzo decorrono dal momento del perfezionamento delle rispettive notifiche (*cf.* *ex multis* Cassazione n. 6666/11) - rileva il Tribunale che, nel caso in esame, l'atto di pignoramento, completo dell'ingiunzione e degli avvertimenti dell'ufficiale giudiziario, è stato da quest'ultimo tempestivamente e validamente notificato al terzo, mentre non risulta perfezionata la notifica al debitore il quale, però - avendo ricevuto via PEC dal creditore copia dell'atto stesso e del decreto di differimento dell'udienza reso dal giudice d'ufficio dopo l'iscrizione a ruolo - ha proposto l'opposizione (senza attendere che all'udienza, rilevato il vizio della notifica ne venisse disposta la rinnovazione).

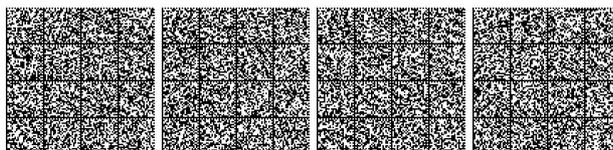
Alla luce di tali circostanze non ricorre alcuna nullità e/o inefficacia dell'atto di pignoramento, bensì un mero vizio di notifica dello stesso che risulta sanato, come dedotto dalla difesa della creditrice.

Come infatti chiarito dalla S. C. , diversamente dal vizio di notifica dell'atto di precetto, «il vizio di notificazione dell'atto di pignoramento è, di regola, sanato dalla mera proposizione dell'opposizione, a meno che l'opponente non deduca contestualmente un concreto pregiudizio al diritto di difesa verificatosi prima che egli abbia avuto conoscenza dell'espropriazione forzata, oppure che la notificazione sia radicalmente inesistente, in quanto del tutto mancante o priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione» (*cf.* Cassazione sezione III civile n. 11290/20).

Tale motivo di opposizione, sussumibile nell'alveo dell'art. 617 del codice di procedura civile (dunque nell'ambito delle opposizioni agli atti esecutivi) non è dunque supportato dal *fumus* necessario a fondare l'invocata sospensione (*ex* art. 618 del codice di procedura civile).

Con il secondo motivo, l'opponente ha dedotto «l'impignorabilità dei beni ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 159/11 (codice antimafia)», alla luce delle circostanze e delle considerazioni di seguito riepilogate.

L'art. 55 del codice antimafia, fin dal momento del sequestro, vieta l'avvio di azioni esecutive sui beni sequestrati e prevede l'estinzione di quelle già in corso sui medesimi beni.



L'intero patrimonio aziendale della S. è stato sottoposto a sequestro di prevenzione con decreto del 24 maggio 2013 e a confisca definitiva in data 24 marzo 2021, con conseguente acquisizione al patrimonio dello Stato di tutti i beni che lo compongono «liberi da pesi e oneri» e garanzia della tutela dei terzi nei limiti e nelle forme del titolo IV (art. 45).

Secondo la disciplina contenuta nel titolo IV (articoli 52 e ss.) del medesimo codice, i creditori devono proporre domanda di accertamento delle proprie pretese solo dinanzi al giudice della prevenzione all'uopo delegato (art. 57) e possono trovare soddisfazione nei limiti pretesi dall'art. 53 e secondo l'ordine regolato dall'art. 61.

Tale procedimento trova applicazione anche per i crediti sorti in costanza di procedura, dunque prededucibili, al pari di quanto avviene in sede fallimentare per i debiti contratti dal curatore fallimentare.

Ha concluso che «R. L. S.r.l., dunque, deve chiedere il riconoscimento dei propri crediti al Tribunale penale, sezione misure di prevenzione e potrà essere soddisfatta nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 61 del codice antimafia, che disciplina, l'ordine e il grado di soddisfazione dei creditori da inserire nel progetto di pagamento all'esito della procedura di liquidazione (che è regolata sulla falsariga della liquidazione del passivo fallimentare)».

La difesa della creditrice procedente ha contestato invece l'applicabilità, ai crediti prededucibili, delle norme richiamate dall'opponente, evidenziando in punto di fatto:

che i crediti azionati hanno a oggetto le anticipazioni sostenute per operazioni di sdoganamento richieste dalla S. S.r.l. nel 2017, quando già si trovava in amministrazione giudiziaria;

che quest'ultima, a mezzo dei legali rappresentanti della società, non ha mai contestato la fondatezza della pretesa, tanto da non proporre opposizione al decreto ingiuntivo e da dichiarare la propria intenzione di pagare all'esito del contenzioso con il trasportatore;

che, pur avendo incassato le somme dovute dal trasportatore (soccumbente nel medesimo giudizio concluso con uno dei due titoli azionati), ha continuato e continua a non adempiere la propria obbligazione.

Così riassunte le argomentazioni svolte dalle parti - posto che «in tema di opposizione all'esecuzione promossa in base a titolo esecutivo di formazione giudiziale, non possono essere dedotti fatti estintivi, impeditivi o modificativi verificatisi prima della maturazione delle preclusioni processuali, ad essi relative, nel giudizio di cognizione che ha portato alla formazione di tale titolo» (cfr. Cassazione sez. 6-3 civ. n. 3716/20) e che il principio vale anche nell'ipotesi in cui il titolo sia costituito da un decreto ingiuntivo non opposto (cfr. Cassazione sez. 1^a civ. n. 18725/07) - vanno disattesi i motivi di opposizione volti a contestare la titolarità, in capo al giudice della cognizione, del potere di accertamento dei crediti, in tesi spettante esclusivamente al giudice delegato della misura di prevenzione ai sensi degli articoli 57 e ss. del codice antimafia.

In proposito, non è comunque superfluo evidenziare che la dedotta incompetenza del giudice civile ad accertare, in sede di cognizione, i crediti prededucibili contestati (sempre che si possano considerare tali quelli semplicemente non adempiuti spontaneamente, quale quello per cui è processo) è tutt'altro che pacifica in giurisprudenza, proprio alla luce del tenore delle norme del codice antimafia.

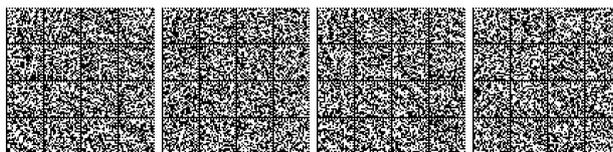
E infatti, l'art. 54 - rubricato Pagamento dei crediti prededucibili - dispone che «i crediti prededucibili sorti nel corso del procedimento di prevenzione che sono liquidi, esigibili e non contestati non debbono essere accertati secondo le modalità previste dagli articoli 57, 58 e 59 e possono essere soddisfatti in tutto o in parte, al di fuori dal piano di riparto, previa autorizzazione del giudice delegato» (mediante il prelievo di somme disponibili o con anticipazione degli oneri da parte dello Stato), mentre nulla dice sui crediti prededucibili illiquidi e/o inesigibili e/o contestati.

A sua volta, l'art. 57 (collocato all'inizio della sezione sull'accertamento dei diritti dei terzi) fa espresso riferimento ai «creditori anteriori al sequestro, ivi compresi quelli di cui all'art. 54-bis» (e cioè quelli le cui prestazioni «siano collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività»), senza richiamare quelli di cui all'art. 54 che, come già evidenziato, nella rubrica fa riferimento ai crediti prededucibili toutcourt, salvo poi disciplinare solo quelli liquidi, esigibili e non contestati.

È inoltre tutt'altro che eccezionale l'ipotesi che l'esigenza di accertamento del credito sorga per effetto del mancato pagamento (come nel caso di specie) dopo la confisca definitiva, allorché, secondo l'art. 60, si apre la fase della liquidazione dei beni gestita dall'agenzia e, dunque, non è più possibile l'inserimento nello stato passivo attraverso il procedimento di verifica previsto dagli articoli 57 e ss. (a meno di ipotizzare una prorogatio dei poteri di accertamento e verifica del Tribunale, prevista invero dall'art. 62 solo per l'ipotesi della revocazione proposta dal pubblico ministero, dall'agenzia o dall'amministratore giudiziario).

Anche sotto questo profilo, dunque, non sussiste il fumus della proposta opposizione.

Ben più articolate e complesse sono le questioni che si pongono alla luce dei motivi di opposizione con i quali la debitrice esecutata ha contestato il diritto della creditrice di agire esecutivamente sui beni costituenti il proprio patrimonio in ragione della loro confisca ex articoli 20, comma 1^a e 24 comma 1^a-bis, decreto legislativo n. 159/2011 e del disposto dell'art. 55 del decreto legislativo n. 159/2011.



Orbene - posto che è documentale (oltre che pacifica tra le parti) la circostanza che il procedimento esecutivo è stato avviato dopo che il capitale sociale e i beni costituenti il patrimonio aziendale della S. S.r.l. in liquidazione erano stati sottoposti non solo a sequestro, ma pure a confisca definitiva, in conformità al disposto dell'art. 24, comma 1[^]-bis del codice antimafia, secondo il quale «Il Tribunale, quando dispone la confisca di partecipazioni sociali totalitarie, ordina la confisca anche dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e ss. c.c.» – poiché l'azienda «può essere definita come quella “universitas rerum”, comprendente cose corporali (mobili ed immobili), cose immateriali, compreso l'avviamento, rapporti giuridici di lavoro con il personale, debiti e crediti con la clientela, elementi questi unificati tutti dalla volontà del titolare in vista dello scopo perseguito, unificati cioè in senso funzionale della destinazione ad un fine comune» (cfr. Cassazione sez. 1[^] civ. n. 2391/63); deve innanzitutto ritenersi incontrovertibile che tra i beni sottoposti a (sequestro prima e poi a) confisca vi sia pure il credito oggetto del procedimento di espropriazione ex art. 543 cpc nel quale si innesta la fase cautelare dell'opposizione, sulla quale il questo GE è chiamato a decidere.

Va altresì chiarito che - essendo i beni definitivamente confiscati (dunque anche il credito per cui è causa) acquisiti a titolo originario al patrimonio dello Stato (cfr. Cassazione sez. 6-1 civ. ordinanza n. 6068/21 sulla natura della confisca penale) - l'art. 55 del codice antimafia, rubricato Azioni esecutive, (a differenza di quanto dedotto dall'opponente) non prevede un'ipotesi di impignorabilità di tali beni - i quali, a ben vedere, proprio in ragione dell'intervenuta confisca, non appartengono più all'originario proprietario, nella specie la società - bensì un'ipotesi di improcedibilità e improseguibilità delle azioni esecutive (che scatta fin dal momento del sequestro di prevenzione potenzialmente destinato a sfociare in una confisca e cessa in caso di dissequestro).

La norma infatti, prevede testualmente che:

«1. A seguito del sequestro non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive. I beni già oggetto di esecuzione sono presi in consegna dall'amministratore giudiziario.

2. Le procedure esecutive già pendenti sono sospese sino alla conclusione del procedimento di prevenzione. Le procedure esecutive si estinguono in relazione ai beni per i quali interviene un provvedimento definitivo di confisca».

In forza di tale norma, nel presente procedimento si dovrebbe, dunque, addivenire a una declaratoria di improcedibilità dell'esecuzione - vale a dire alla pronuncia di un «provvedimento con cui il processo esecutivo viene chiuso in quanto definito, per l'avvenuta completa realizzazione del suo scopo o per la riconosciuta impossibilità di realizzare tale scopo e quindi per l'impossibilità della sua prosecuzione» (cfr. Cassazione sez. 6-3 civ. ordinanza n. 15605/17 in ordine alla possibilità che il giudice dell'esecuzione, nell'esercizio dei propri poteri officiosi, giunga a una tale conclusione pure all'esito della fase cautelare della proposta opposizione e contestuale richiesta di sospensione) - trovando applicazione l'art. 60 del codice antimafia (rubricato Liquidazione dei beni) e l'art. 61 (rubricato Progetto e piano di pagamento dei crediti), che disciplinano il pagamento dei creditori dopo l'irrevocabilità della confisca individuando l'organo preposto nell'Agenzia nazionale dei beni confiscati e sequestrati, alla quale - dopo la confisca in grado di appello - spetta pure l'amministrazione dei beni fino all'emissione del provvedimento di destinazione (art. 38, comma 3).

Reputa tuttavia questo Tribunale di non potere addivenire a tale conclusione senza prima sottoporre al vaglio della Corte costituzionale la disciplina dettata dal combinato disposto degli articoli 55, 60 e 61 del codice antimafia, il cui contenuto pone seri dubbi di costituzionalità in relazione all'art. 24 della Carta - che, al comma 1[^], prevede che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi» - e all'art. 102, secondo il quale «La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dall'ordinamento giudiziario».

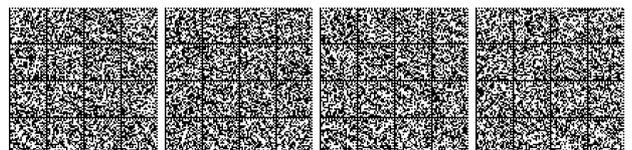
Anche di recente la Corte costituzionale (sent. n. 140/2022) ha ribadito «il principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata», che è decisiva per raggiungere la tutela effettiva dei diritti.

Quello dell'effettività della tutela giurisdizionale è inoltre un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed è stato ribadito anche all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Con la sentenza n. 341/2006, la Corte costituzionale ha altresì spiegato che «la Costituzione non impone un modello vincolante di processo», lasciando al legislatore «ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali», chiarendo al contempo che il nucleo minimo di presidi fissati dagli articoli 24 e 111 della Costituzione non può essere disatteso.

La disciplina dettata dagli articoli 60 e 61 del codice antimafia, a parere di questo GE, disattende invece tali presidi e vanifica per diverse ragioni l'effettività della tutela giurisdizionale dei crediti e, ancora di più, di quelli prededucibili.

Le norme in questione prevedono che, dopo l'irrevocabilità della confisca, l'agenzia - già preposta all'amministrazione dei beni dopo la confisca di secondo grado - proceda al pagamento dei creditori ammessi al passivo; che a tal fine (ove ricorrano determinati presupposti) l'agenzia proceda altresì alla liquidazione di alcuni dei beni confiscati; che rediga il progetto di pagamento dei crediti contenente quelli utilmente ammessi al passivo; che i crediti vengano soddisfatti nei limiti dettati dall'art. 53 e secondo l'ordine indicato dall'art. 61 che, a sua volta, colloca al primo posto i crediti prededucibili (che invece sono esclusi dal passivo in forza delle norme sopra richiamate).



L'art. 61 stabilisce altresì (commi da 4 a 7) che:

«L'agenzia, predisposto il progetto di pagamento, ne ordina il deposito disponendo che dello stesso sia data comunicazione a tutti i creditori.

Entro dieci giorni dalla comunicazione di cui al comma 4 i creditori possono presentare osservazioni sulla graduazione e sulla collocazione dei crediti, nonché sul valore dei beni o delle aziende confiscati.

L'agenzia, decorso il termine di cui al comma 5, tenuto conto delle osservazioni ove pervenute, determina il piano di pagamento.

Entro dieci giorni dalla comunicazione del piano di pagamento, i creditori possono proporre opposizione dinanzi alla sezione civile della corte di appello del distretto della sezione specializzata o del giudice penale competente ad adottare il provvedimento di confisca. Si procede in Camera di consiglio e si applicano gli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile».

I commi da 8 a 10 regolano la fase del pagamento che segue alla definitività del piano, affidandola sempre all'agenzia e prevedono che i pagamenti effettuati non sono ripetibili, salvo il caso dell'accoglimento di domande di revocazione del provvedimento di ammissione del credito allo stato passivo (che il PM, l'amministratore giudiziario o l'agenzia possono proporre al Tribunale della prevenzione a determinate condizioni).

Sempre l'agenzia provvede, infine, all'approvazione del rendiconto della gestione predisposto dal coadiutore per l'attività di amministrazione condotta sotto la direzione dell'agenzia stessa (art. 38, comma 4).

Orbene, le sezioni unite civili della S.C., con la sentenza n. 12871/2022 - escludendo la giurisdizione del GA nelle ipotesi di inerzia dell'agenzia nella fase del pagamento dei creditori e, segnatamente, in quella di predisposizione del progetto di pagamento - hanno chiarito che la natura degli adempimenti demandati all'agenzia dopo la confisca definitiva è tecnica e non amministrativa e che, in relazione alle attività da compiere in tale fase, «l'agenzia non può che qualificarsi come ente ausiliario rispetto all'organo giurisdizionale, anziché titolare di un potere amministrativo in senso proprio».

Sebbene la pronuncia della S.C. si riferisca a un caso nel quale trovava applicazione la disciplina transitoria, non pare si possa giungere a conclusioni differenti in relazione alla disciplina definitiva. In ogni caso, ove anche (in via di mera ipotesi) ci si discostasse da tale conclusione classificando come amministrativa l'attività dell'agenzia, a parere di questo Tribunale, resterebbero immutati i profili di incostituzionalità della disciplina.

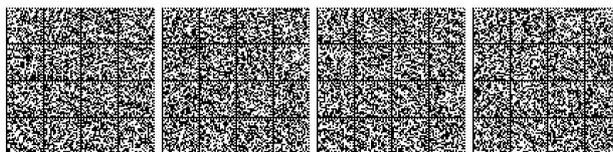
Mentre infatti la verifica dei crediti e la formazione dello stato passivo con le relative opposizioni avvengono sotto il controllo del giudice delegato e del Tribunale della prevenzione, al pari della verifica e approvazione del rendiconto della gestione dell'amministratore giudiziario (art. 38, comma 4[^]), dopo la confisca di secondo grado, non solo è sottratta al controllo dell'autorità giudiziaria l'approvazione del rendiconto della gestione (aspetto che tuttavia nel presente giudizio non assume rilevanza), ma è escluso qualunque tipo di intervento dell'autorità giudiziaria tanto nella fase anteriore alla predisposizione del progetto di pagamento, quanto nella fase successiva alla sua trasformazione in piano di pagamento, vale a dire quella della sua materiale esecuzione.

L'unica forma di intervento dell'autorità giudiziaria è prevista dopo la formazione del progetto di pagamento, allorquando i creditori che abbiano invano proposto osservazioni all'agenzia sulla graduazione e collocazione dei crediti, oppure sul valore dei beni e delle aziende confiscate, possono proporre osservazioni al piano di pagamento predisposto dall'agenzia rivolgendosi alla «sezione civile della corte di appello del distretto della sezione specializzata o del giudice penale competente ad adottare il provvedimento di confisca», che decide in Camera di consiglio con le forme degli articoli 702-*bis* e ss. del codice di procedura civile.

Trattasi, tuttavia, di una forma di tutela estremamente limitata e incompleta che, come già evidenziato, lascia completamente sguarnite tanto la fase della predisposizione del progetto - destinato a diventare piano opponibile dinanzi all'AG - quanto la fase della sua esecuzione materiale e che è ancor più inefficace per i titolari di crediti prededucibili il cui accertamento - inevitabilmente compiuto al di fuori della procedura concorsuale - è destinato a non avere seguito sul piano dell'esecuzione, restando il credito accertato in sede di cognizione ordinaria non solo fuori dallo stato passivo, ma (il più delle volte) pure fuori dal progetto di pagamento.

Il *vulnus* nella disciplina che viene in rilievo nel caso di specie appare ancora più evidente ove si consideri quello che avviene nella procedura fallimentare, evocata dall'opponente e dalla quale il legislatore ha mutuato parte della disciplina contenuta nel codice antimafia, come accennato pure dalla S.C. (sez. II pen.) nella motivazione della sentenza n. 29013/2020.

La legge fallimentare infatti, oltre ad affidare all'AG della procedura l'accertamento di tutti i crediti, compresi quelli prededucibili, prevede un controllo costante sull'operato del curatore da parte del giudice delegato e del Tribunale - controllo che si estende alla ripartizione dell'attivo, al rendiconto del curatore, fino al riparto finale e alla chiusura della liquidazione - assicurando la tutela giurisdizionale effettiva dei creditori, sia pure al di fuori degli ordinari giudizi di cognizione ed esecuzione.



Nel caso in esame invece, considerato il tenore della disciplina dettata dagli articoli 60 e 61 del codice antimafia, dichiarare l'improcedibilità dell'esecuzione come imposto dall'art. 55 del medesimo codice, senza -sottoporre al vaglio della Corte costituzionale la predetta disciplina - significherebbe lasciare il creditore privo di tutela.

Né quanto fino a ora osservato cozza in alcun modo con il principio della prevalenza della confisca sul pignoramento - ribadito anche dalle sezioni unite civili della S.C. con la sentenza n. 10532/2013 - che sancisce la «prevalenza delle esigenze pubblicistiche penali sulle ragioni del creditore del soggetto colpito dalle misure di sicurezza patrimoniale, anche se il primo sia assistito da garanzia reale sul bene».

I rilievi svolti attengono infatti - oltre che (in generale) alla effettività della tutela dei creditori ammessi al passivo, cioè di quelli per i quali lo stesso legislatore ha ritenuto di derogare al suddetto principio, sia pure nei limiti dell'art. 53 e a condizione che abbiano avuto esito positivo le verifiche di cui agli articoli 57, 58 e 59 - in particolare alla tutela dei titolari di crediti prededucibili (quale quello per cui è processo), cioè alla tutela dei titolari di crediti sorti nel corso della procedura che nulla hanno a che vedere con il soggetto colpito dalla misura di sicurezza patrimoniale.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata degli articoli 60 e 61 del codice antimafia è impossibile per il giudice dell'esecuzione che, essendo tenuto a dichiarare l'improcedibilità dell'azione esecutiva in forza dell'art. 55, non può, dunque, che suscitare l'intervento della consulta sulle norme che regolano il procedimento applicabile in luogo di quello ordinario di esecuzione, avviato con la suddetta azione.

Questo Tribunale è ben consapevole del fatto che la scelta relativa al tipo di procedimento giurisdizionale da applicare, compresa quella (auspicabile) di delineare una procedura concorsuale analoga a quella fallimentare, non può che essere rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Reputa al contempo, tuttavia, che - nell'attesa di un intervento normativo (allo stato meramente ipotetico) - vi sia margine per un intervento additivo della Corte costituzionale atteso che, lo stesso art. 61 del codice antimafia, nel prevedere il controllo giurisdizionale limitato e incompleto di cui si è detto, individua sia il giudice competente (sezione civile della Corte d'appello del distretto della sezione specializzata o del giudice competente ad adottare il provvedimento), sia il tipo di procedimento da applicare (quello disciplinato dagli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile).

Alla luce del quadro attuale dunque - poiché, come già chiarito, non v'è margine per l'individuazione in via interpretativa, da parte della giurisprudenza, di possibili meccanismi di salvaguardia dei creditori - la «soluzione obbligata» (Corte costituzionale n. 190/1994) può essere individuata in un'estensione del controllo giurisdizionale già previsto dalla norma stessa.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 55 e 61 del decreto legislativo 159 del 2011 in relazione agli articoli 24 e 102 della Costituzione, nella parte in cui l'art. 61 non prevede che i creditori inseriti nello stato passivo e i titolari di crediti prededucibili che non lo sono, possono ricorrere all'Autorità giudiziaria individuata nel comma 7^o con ricorso ex art. 702-bis del codice di procedura civile, per ottenere l'inserimento nel progetto di pagamento e l'effettivo adempimento del piano;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende la decisione nel processo di espropriazione ex art. 543 cpc intrapreso da R. L. S.r.l. contro S. S.r.l. in liquidazione in confisca definitiva e nei confronti del terzo pignorato BPSA scpa, recante RGE 2020/22;

Manda alla cancelleria di:

notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero in sede e al Presidente del Consiglio dei ministri;

comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati;

effettuare gli altri adempimenti di rito.

Palermo, 21 febbraio 2023

Il giudice: MONFREDI



n. 69

Ordinanza del 30 marzo 2023 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sui ricorsi riuniti proposti dal Ministero dello Sviluppo economico ed altri contro Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Sud Est Sicilia ed altri

Regioni - Camera di commercio - Riorganizzazione del sistema camerale della Regione Siciliana, entro il 31 dicembre 2022 - Prevista istituzione, nelle more della medesima riorganizzazione, di due nuove Camere di commercio, vale a dire la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.

- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 54-ter, comma 2.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 487 del 2022, proposto da Ministero dello sviluppo economico, Regione Siciliana - presidenza, Regione Sicilia -Assessorato - attività produttive, giunta di governo della Regione Siciliana, Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regione e province autonome, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

Contro Camera di commercio del Sud Est Sicilia, Riccardo Galimberti, Giosuè Catania e Sebastiano Molino, rappresentati e difesi dall'avv. Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Catania, via Gabriello Carnazza n. 51;

Nei confronti:

Camera di commercio di Catania, Camera di commercio di Agrigento, Caltanissetta, Trapani, Ragusa e Siracusa e Rosario Di Bennardo, non costituiti in giudizio;

Unione regionale delle Camere di commercio industria artigianato agricoltura della Sicilia, non costituita in giudizio;

Massimo Conigliaro in proprio e nella qualità di commissario straordinario della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e Giuseppe Giuffrida in proprio e nella qualità di commissario straordinario della Camera di commercio di Catania, rappresentati e difesi dall'avv. Carmelo Barreca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale n. 488 del 2022, proposto da Ministero dello sviluppo economico, Regione Siciliana - presidenza, Regione Sicilia -Assessorato attività produttive, Giunta di governo della Regione Siciliana, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

Contro Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonino Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino e Camera di commercio del Sud Est Sicilia, rappresentati e difesi dall'avv. Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Agatino Cariola in Catania, via Gabriello Carnazza n. 51;

Nei confronti:

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Agrigento, Caltanissetta e Trapani e Unione regionale delle Camere di commercio industria artigianato agricoltura della Sicilia, non costituite in giudizio;

Massimo Conigliaro in proprio e nella qualità di commissario straordinario della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e Giuseppe Giuffrida in proprio e nella qualità di commissario straordinario della Camera di commercio di Catania, rappresentati e difesi dall'avv. Carmelo Barreca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;



Sul ricorso numero di registro generale n. 489 del 2022, proposto da Ministero dello sviluppo economico, Regione Siciliana - presidenza, Regione Siciliana -Assessorato regionale alle attività produttive, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, giunta di governo della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

Contro Giuseppe Giannone, Filippo Guzzardi e Camera di commercio del Sud Est Sicilia, rappresentati e difesi dall'avv. Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Agatino Cariola in Catania, via Gabriello Carnazza n. 51;

Nei confronti:

Unione regionale delle Camere di commercio industria artigianato agricoltura della Sicilia, Camera di commercio di Siracusa, Ragusa, Agrigento, Trapani e Caltanissetta e Camera di commercio di Catania, non costituite in giudizio;

Massimo Conigliaro in proprio e nella qualità di commissario straordinario della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e Giuseppe Giuffrida in proprio e nella qualità di commissario straordinario della Camera di commercio di Catania, rappresentati e difesi dall'avv. Carmelo Barreca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Per la riforma:

quanto al ricorso n. 487 del 2022: della sentenza in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (sezione prima) n. 1440/2022, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 488 del 2022: per la riforma della sentenza in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (sezione prima) n. 1438/2022, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 489 del 2022: per la riforma della sentenza in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (sezione prima) n. 1439/2022, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Camera di commercio del Sud Est Sicilia, Riccardo Galimberti, Giosuè Catania, Sebastiano Molino, Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonino Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino, Giuseppe Giannone, Filippo Guzzardi, Massimo Conigliaro e Giuseppe Giuffrida;

Visti gli appelli incidentali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2022 il cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, codice di procedura amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

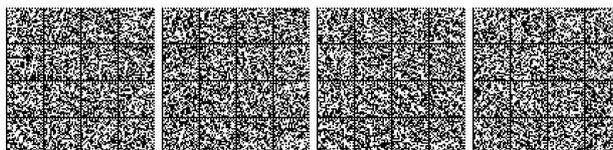
FATTO

1. La controversia riguarda l'istituzione di due Camere di commercio, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e la nomina dei commissari presso le stesse.

2. I signori Riccardo Galimberti, Giosuè Catania e Sebastiano Molino, nella qualità di componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura del Sud Est Sicilia, hanno impugnato davanti al TAR Sicilia - Palermo il decreto del Ministro dello sviluppo economico, datato 19 gennaio 2022, di nomina dei commissari presso le Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani e l'ivi richiamata nota 30 dicembre 2021, n. 120, con la quale il presidente della Regione Siciliana ha designato i commissari.

3. Con motivi aggiunti è stato gravato il decreto del Ministro dello sviluppo economico, datato 30 marzo 2022, di nomina dei commissari presso le Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e l'ivi richiamata nota 24 marzo 2022, n. 6275, con la quale il presidente della Regione Sicilia ha designato i commissari.

4. Il TAR, con sentenza 28 aprile 2022, n. 1440, ha dichiarato il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e ha accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 30 marzo 2022. In parte motiva si legge altresì che sono stati respinti «gli altri motivi del ricorso per motivi aggiunti».



5. La sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS dal Ministero dello sviluppo economico, dalla presidenza e dall'assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con ricorso n. 487 del 2022.

6. I signori Riccardo Galimberti, Giosuè Catania e Sebastiano Molino hanno proposto appello incidentale.

7. I signori Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonio Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino, nella qualità di componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura del Sud Est Sicilia, hanno impugnato i suddetti atti davanti al TAR Sicilia - Palermo con ricorso in riassunzione (il ricorso era già stato promosso avanti al TAR Lazio) e motivi aggiunti.

8. Il TAR, con sentenza 28 aprile 2022, n. 1438, ha dichiarato il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e ha accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 30 marzo 2022. In parte motiva si legge altresì che sono stati respinti «gli altri motivi del ricorso per motivi aggiunti».

9. La sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS dal Ministero dello sviluppo economico, dalla presidenza e dall'assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con ricorso n. 488 del 2022.

10. I signori Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonio Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino hanno proposto appello incidentale.

11. I signori Giuseppe Giannone e Filippo Guzzardi, nella qualità di componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura del Sud Est Sicilia, hanno impugnato i suddetti atti davanti al TAR Sicilia - Palermo con ricorso introduttivo e successivi motivi aggiunti.

12. Il TAR, con sentenza 28 aprile 2022, n. 1439, ha dichiarato il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e ha accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 30 marzo 2022. In parte motiva si legge altresì che sono stati respinti «gli altri motivi del ricorso per motivi aggiunti».

13. La sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS dal Ministero dello sviluppo economico, dalla presidenza e dall'assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con ricorso n. 489 del 2022.

14. I signori Giuseppe Giannone e Filippo Guzzardi hanno proposto appello incidentale.

15. Nel corso del giudizio si sono costituiti la Camera di commercio del Sud Est Sicilia e i signori Giuseppe Giuffrida e Massimo Conigliaro, rispettivamente commissari della Camera di commercio di Catania e della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Agrigento, Caltanissetta e Trapani.

16. All'udienza del 15 dicembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

17. I ricorsi n. 487, n. 488 e n. 489 del 2022 sono riuniti per ragioni di connessione oggettiva, riguardando i medesimi provvedimenti.

Piano dell'esposizione

18. La presente pronuncia è così articolata:

scrutinio delle questioni pregiudiziali;

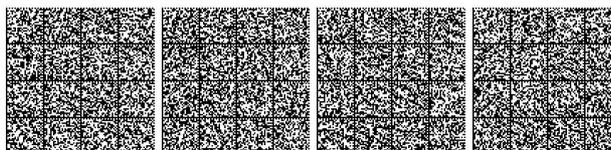
scrutinio degli appelli principali;

scrutinio di tutti i motivi dedotti con gli appelli incidentali salvo il motivo afferente alla questione di legittimità costituzionale e il motivo sulle spese e il contributo;

valutazione della questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Questioni pregiudiziali

19. In via pregiudiziale si scruta l'eccezione, dedotta con l'appello incidentale, di inammissibilità dell'appello proposto dall'Avvocatura erariale per la diversità di posizioni tra il Ministero dello sviluppo economico (d'ora innanzi anche MISE o Ministero) e la Regione Siciliana, da una parte, e la Conferenza Stato-regioni dall'altra.



L'Avvocatura dello Stato ha proposto gravame avverso le sentenze TAR Sicilia n. 1438, n. 1439 e n. 1440 del 2022, per conto del Ministero dello sviluppo economico, della presidenza della Regione Siciliana, dell'assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana, della giunta della Regione Siciliana e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Ad avviso dell'appellante incidentale, l'avvocatura non potrebbe sostenere contemporaneamente le ragioni dell'accentramento statale e le ragioni dell'autonomia regionale e funzionale (della conferenza). Da ciò il conflitto insanabile nella posizione dell'avvocatura appellante, la quale ha trascurato nel suo atto di appello le ragioni della conferenza.

19.1. L'eccezione è infondata.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, meglio conosciuta come Conferenza Stato-regioni, rappresenta la sede di confronto e coordinamento tra le prerogative dello Stato e quelle delle regioni. Non è un ente dotato di soggettività giuridica.

Non si ravvisano pertanto i presupposti del conflitto di interessi dedotto avverso l'appello proposto dall'Avvocatura dello Stato.

20. Si scruta altresì in via pregiudiziale l'eccezione, dedotta con appello incidentale, di omessa notifica dell'appello erariale in unica copia al procuratore costituito per più parti e per più enti (*ex consiglieri*, Camera di commercio Sud Est Sicilia, Unioncamere Sicilia) anziché di un numero di copie pari ai soggetti rappresentati.

20.1. L'eccezione è infondata.

Secondo la giurisprudenza civile è valida la notifica dell'impugnazione eseguita mediante consegna di una sola copia all'unico difensore costituito in rappresentanza da più parti: «La notificazione dell'atto d'impugnazione eseguita presso il procuratore costituito per più parti, mediante consegna di una sola copia (o di un numero inferiore), è valida ed efficace sia nel processo ordinario che in quello tributario, in virtù della generale applicazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, alla luce del quale deve ritenersi che, non solo, in ordine alle notificazioni endoprocessuali, regolate dall'art. 170 del codice di procedura civile, ma anche per quelle disciplinate dall'art. 330, comma 1 del codice di procedura civile, il procuratore costituito non è un mero consegnatario dell'atto di impugnazione, ma ne è il destinatario» (Cassazione civile, sezione II, 29 settembre 2020, n. 20527).

Anche nella giurisprudenza amministrativa «quanto al profilo relativo alla notifica di un'unica copia dell'atto di appello, [...] costituisce oramai *jus receptum* l'orientamento giurisprudenziale che prevede questa possibilità allorché gli appellati erano costituiti, in primo grado, con il patrocinio di un unico difensore». Principi di economia di mezzi e di snellezza delle procedure depongono per una simile conclusione, considerato che non può predicarsi alcun concreto pregiudizio per il diritto di difesa degli appellati, scaturente dalla notifica di una sola copia dell'atto di appello, in luogo di una moltitudine di atti, per quanti sono i soggetti intimati in giudizio. È quindi «valida la notificazione dell'appello effettuata in unica copia presso il procuratore costituito nonostante la pluralità di parti. In forza dell'art. 330, comma 1 del codice di procedura civile, il procuratore costituito è il destinatario (non il consegnatario) della notificazione dell'impugnazione, perché la norma risponde all'esigenza che le parti vengano a conoscenza dell'atto di impugnazione attraverso il loro difensore, in quanto soggetto professionalmente qualificato. Anche in caso di pluralità delle parti, il destinatario della notifica è dunque unico. Ne consegue la validità della notificazione effettuata mediante consegna di una sola copia» (Consiglio di Stato, sezione IV, 22 maggio 2020, n. 3243).

In ogni caso, la costituzione del difensore per conto di tutte le parti (in tesi) lese dalla notifica di una sola copia sana l'eventuale vizio della notifica per avvenuto raggiungimento dello scopo.

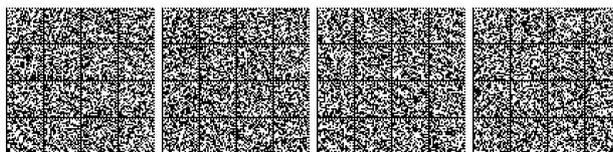
Esame degli appelli principali

21. Passando al merito, si premette che il TAR, con le sentenze gravate, ha accolto la prima censura contenuta nei motivi aggiunti, la cui statuizione è stata impugnata con i tre ricorsi in appello presentato dal MISE, n. 487, n. 488 e n. 489 del 2022.

Con i tre ricorsi in appello è stata quindi gravata unicamente detta statuizione, rispetto alla quale il MISE è risultato soccombente (mentre con gli appelli incidentali sono stati impugnati i capi delle sentenze con i quali il TAR ha respinto le ulteriori censure dedotte con i motivi aggiunti in primo grado).

Non è stata invece gravata la declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo.

Oggetto del contendere è quindi il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 30 marzo 2022, di istituzione della Camera di commercio di Catania e della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani e nuova nomina dei Commissari presso le stesse, in applicazione dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito in legge n. 106 del 2021, e modificato dall'art. 28, comma 3-bis del decreto-legge n. 152 del 2021, convertito in legge n. 233 del 2021, e dall'art. 1, comma 25-*quater* del decreto-legge n. 228 del 2021, convertito in



legge n. 15 del 2022, e, successivamente, quanto al termine del 31 dicembre 2022, contenuto nel comma 1, dall'art. 12, comma 4 del decreto-legge n. 198 del 2022, convertito in legge n. 14 del 2023, che lo ha portato al 31 dicembre 2023.

È impugnata anche la nota 24 marzo 2022, n. 6275, con la quale il presidente della Regione Sicilia ha designato i commissari, richiamata nelle premesse del decreto.

La disposizione, di cui il Ministero ha fatto applicazione, l'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 *ratione temporis* vigente, stabilisce, al comma 1, che «La Regione Siciliana, in considerazione delle competenze e dell'autonomia ad essa attribuite, può provvedere, entro il 31 dicembre 2022, a riorganizzare il proprio sistema camerale, anche revocando gli accorpamenti già effettuati o in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nel rispetto degli indicatori di efficienza e di equilibrio economico nonché del numero massimo di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura previsto dall'art. 3, comma 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, e assicurando alle camere di commercio di nuova costituzione la dotazione finanziaria e patrimoniale detenuta da quelle precedentemente esistenti nella medesima circoscrizione territoriale».

Nel comma 2 è contenuto il regime transitorio, in forza del quale, «Nelle more dell'attuazione della disposizione di cui al comma 1», «sono istituite, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche mediante accorpamento e ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti e comunque nel rispetto del limite numerico previsto dall'art. 3, comma 1 del citato decreto legislativo n. 219 del 2016, le circoscrizioni territoriali della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani; con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio, scelto tra i segretari generali delle camere di commercio accorpate o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale. Gli organi delle camere di commercio accorpate e ridefinite ai sensi del presente comma decadono a decorrere dalla nomina dei commissari di cui al primo periodo».

Da ultimo il comma 3 prevede che «Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Pertanto, mentre con il primo comma si riconosce alla Regione Siciliana, in considerazione delle competenze e dell'autonomia ad essa attribuite, il potere di riorganizzare entro il 31 dicembre 2022 (attualmente 31 dicembre 2023) il proprio sistema camerale, con il secondo comma, la cui attuazione è oggetto della presente controversia, si prevede, nelle more della riorganizzazione, l'istituzione di due nuove camere di commercio: la «Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania» e la «Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani», i cui organi straordinari, un commissario per ciascuna neo istituita camera, sono nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, con conseguente decadenza degli organi delle camere di commercio accorpate e ridefinite.

Fino all'entrata in vigore dell'art. 54-ter e dei decreti di cui alla presente controversia il sistema camerale siciliano era organizzato, per quanto qui di specifico interesse, su due camere di commercio, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Agrigento, Caltanissetta e Trapani, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 aprile 2015, e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia Orientale, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 settembre 2015.

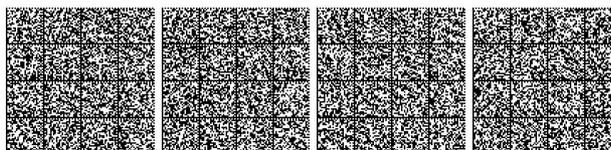
Quest'ultima ha poi modificato la propria denominazione in «Camera di commercio industria artigianato e agricoltura del Sud Est Sicilia» (deliberazione 14 dicembre 2018, n. 12 del consiglio camerale).

La presente controversia attiene alla riorganizzazione delle suddette camere di commercio, avvenuta, in applicazione del comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, attraverso l'istituzione della Camera di commercio di Catania, da un lato, e della Camera di commercio delle restanti Province di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.

22. Premesso ciò, con unico motivo il Ministero ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il TAR ha ritenuto che il Ministero, in sede di istituzione delle nuove camere di commercio, avrebbe dovuto disciplinare il fenomeno successorio tra le vecchie camere di commercio, costituite da Catania, Ragusa e Siracusa da un lato e Agrigento, Caltanissetta e Trapani dall'altro, e quelle di nuova costituzione.

22.1. Il motivo è fondato.

22.2. Secondo il TAR, «— anche a ritenere, come dedotto dalla difesa dei commissari e del Ministero, che nel caso in esame venga in rilievo un fenomeno di successione a titolo universale (pur in presenza, per vero, di uno scorporo dell'unica preesistente Camera) — tale fenomeno successorio non esclude tuttavia che lo stesso debba essere oggetto di regolamentazione, come del resto indirettamente confermato dall'ultima parte del primo comma dell'art. 54-ter».



La motivazione prosegue evidenziando che «a fronte di un vuoto normativo», va applicata «in via analogica» la disciplina contenuta nella legge n. 580 del 1993, richiamata nell'art. 2, comma 3 del decreto impugnato, per quanto attiene alle sedi, che disciplina la successione tra le camere di commercio, secondo quanto disposto dall'art. 1, commi 5-*bis* e 5-*ter* della legge n. 580 del 1993.

Sul punto il giudice di primo grado ha osservato che «la legge generale disciplina il fenomeno successorio pur in presenza di una situazione più semplice e lineare di quella oggetto del contendere, consistente nell'accorpamento delle camere (vedasi art. 1 citato); laddove, con l'attuazione dell'art. 54-*ter*, comma 2, viene in rilievo il fenomeno per certi versi opposto, di «smembramento» dell'unica camera, come sopra rilevato.

Pertanto, la legge generale sulle camere di commercio, a fronte di una situazione meno complessa (quale quella di accorpamento di circoscrizioni territoriali o modifiche delle circoscrizioni) prevede degli atti di trasferimento gratuito di carattere patrimoniale (compresi quelli di cessione e conferimento di immobili e partecipazioni) connessi alle operazioni di accorpamento delle camere nelle more della costituzione del consiglio della nuova camera (vedasi l'art. 1, comma 5-*bis* della legge n. 580/1993). Non si comprenderebbe, pertanto, per quale ragione, in presenza di una situazione più complessa, non sarebbe necessario disciplinare il fenomeno successorio».

22.3. La circostanza che il decreto impugnato, di istituzione delle due camere di commercio richiamate e di nomina dei commissari presso le Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, non regoli la successione dei rapporti giuridici e patrimoniali esistenti non vale a determinare l'illegittimità di detta nomina.

In primo luogo non si può escludere che detta regolamentazione possa essere contenuta in altro provvedimento. Invero non vi è una regola che imponga di inserire la disciplina della successione patrimoniale nell'ambito dell'atto fondativo dell'ente subentrante e la cui violazione può ritenersi causa di illegittimità della stessa nomina.

Neppure la disposizione recata dall'art. 1, comma 5-*ter* della legge n. 580 del 1993, che prevede che, in caso di accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali delle camere di commercio o di modifiche delle relative circoscrizioni, con il decreto di nomina del commissario *ad acta* siano «disciplinate le modalità per la successione nei rapporti giuridici esistenti». Ciò in quanto la norma non riguarda il caso in esame, nel quale non vi è stato accorpamento né modifica delle circoscrizioni delle camere di commercio, e, in ogni caso, la regola che detta è una regola di buona amministrazione, che riguarda i soli rapporti giuridici esistenti, non ricompresi in modo diretto nel trasferimento di funzioni e nell'esercizio di queste per il tempo futuro. Non può ritenersi, anche per le ragioni di seguito esposte, relative alle esigenze di continuità dell'azione amministrativa, che essa impedisca la successione fra enti pubblici (e quindi la nomina dei relativi organi), rilevando piuttosto in relazione all'ordinamento dei rapporti patrimoniali esistenti (su cui *infra*) e alla dotazione finanziaria.

Peraltro, l'art. 1, comma 5-*ter* della legge n. 580 del 1993 completa la disciplina recata dal precedente comma 5-*bis*, in base al quale la temporanea gestione della fase immediatamente successiva alle modifiche apportate alle circoscrizioni delle camere di commercio è affidata a un commissario *ad acta* che ha lo specifico compito di adottare la norma statutaria di composizione del nuovo consiglio, di avviare e curare le procedure di costituzione del consiglio della nuova camera di commercio e di attuare le azioni propedeutiche per la costituzione del nuovo ente. Non avendo poteri di ordine generale è previsto quindi che siano i decreti istitutivi a regolamentare dette attività.

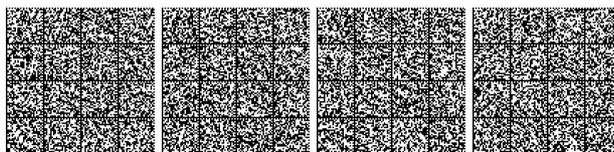
Nel caso di specie invece non sono delimitati i poteri dei commissari, essendo quindi intestatari dei poteri gestori degli organi che sostituiscono. In tal senso la previsione, aggiunta successivamente all'adozione dei provvedimenti qui impugnati con l'art. 51-*bis*, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022, in base alla quale l'organo straordinario «provvede all'adozione di ogni atto strumentale ai fini dell'accorpamento di cui al presente comma e della successione nei rapporti giuridici esistenti, anche nella fase transitoria di liquidazione delle camere di commercio accorpate», non risulta innovativa rispetto al regime generale applicabile. La stessa successione nei rapporti giuridici esistenti risulta, come già sopra visto, connaturale alla mancata previsione di una fase liquidatoria.

Si aggiunge, a tale ultimo riguardo, che detta disciplina non riguarda i rapporti giuridici e patrimoniali che vengono trasferiti direttamente con le funzioni in quanto oggetto diretto di queste ultime. Essa riguarda piuttosto i rapporti e le risorse strumentali al funzionamento dell'ente o i rapporti giuridici scaturiti a seguito dell'esercizio, nel passato, delle funzioni attribuite all'ente soppresso.

In secondo luogo, e in termini più generali, la successione fra enti soggiace a una disciplina particolare, che tiene conto delle peculiarità proprie dell'ordinamento pubblicistico.

Di solito i casi di successione fra enti pubblici sono regolati espressamente e specificamente dal legislatore pubblico.

Nel caso di specie, il legislatore, come già visto, ha precisato, solo con riferimento alla fattispecie di cui al già richiamato primo comma dell'art. 54-*ter* del decreto-legge n. 73 del 2021, che la riorganizzazione del sistema camerale dovrà avvenire «assicurando alle camere di commercio di nuova costituzione la dotazione finanziaria e patrimoniale



detenuta da quelle precedentemente esistenti nella medesima circoscrizione territoriale», mentre per la riorganizzazione disposta nelle more ai sensi del secondo comma nulla ha previsto con riferimento alla ripartizione delle risorse.

Nulla è poi detto espressamente con specifico riferimento ai rapporti giuridici e patrimoniali già esistenti, se non con la previsione contenuta nel già richiamato art. 51-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022 con riferimento alla fattispecie di successione transitoria di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, che viene in evidenza nella presente controversia e che costituisce espressione, come già detto, dei principi che governano la successione fra enti pubblici.

La successione nel *munus* pubblico risponde infatti al principio di continuità della funzione amministrativa. In particolare soggiace a detta necessità il trasferimento della competenza amministrativa a perseguire un determinato interesse pubblico, aspetto della successione fra enti che si può distinguere dalla successione di rapporti patrimoniali e dall'eventuale successione di regole giuridiche.

Le esigenze di continuità comportano che la successione nel *munus* pubblico debba avvenire senza soluzione di continuità in quanto costituisce un fenomeno di natura pubblicistica che richiede modalità che superano quella della successione *mortis causa*, in modo da assicurare una persistenza nell'esercizio della funzione che non ammette interruzioni.

La giurisprudenza amministrativa ritiene infatti che «in situazioni corrispondenti a riassetto di apparati organizzativi necessari della pubblica amministrazione, quale è l'apparato che vede coinvolta in via diretta l'attuazione dei principi del buon andamento e dell'imparzialità della stessa di cui all'art. 97 della Costituzione, viene in rilievo non una successione a titolo universale nel senso proprio del termine, ma una successione nel *munus*; in altri termini, in tali ipotesi si realizza un fenomeno di natura pubblicistica che si sostanzia nel passaggio di attribuzioni tra amministrazioni pubbliche, con trasferimento della titolarità sia delle strutture burocratiche sia dei rapporti amministrativi pendenti, ma senza una vera soluzione di continuità, quanto e piuttosto con una successione nel *munus* come già precisato, contraddistinta da una stretta linea di continuità tra l'ente che si estingue e l'ente che subentra senza, quindi, maturazione dei presupposti per aversi l'evento interruttivo alla stregua delle disposizioni codicistiche» (Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 23 maggio 2018, n. 3086).

Anche la Corte di cassazione riferisce il fenomeno alla successione in tutti i rapporti giuridici, seppur facendo riferimento alla successione universale. «In tema di soppressione di enti pubblici, la successione si attua in “*universum ius*”, e tutti i rapporti giuridici che facevano capo all'ente soppresso passano al subentrante, se la legge o l'atto amministrativo che l'hanno disposta abbiano considerato il permanere delle finalità dell'ente ed il loro trasferimento ad altro soggetto, unitamente al passaggio, sia pure parziale, delle strutture e del complesso delle posizioni giuridiche facenti capo all'ente soppresso» (Cassazione, sezione L, 27 aprile 2016, n. 8377).

Né può ritenersi che nel caso di specie sia avvenuta una successione a titolo particolare, che richiede quindi la presenza di una causa traslativa con riferimento ad ogni rapporto.

La successione a titolo particolare fra enti pubblici si verifica infatti quando «la cessazione dell'ente sia stata disposta “previa liquidazione”, sicché, in tale ultima evenienza, il liquidatore non assume alcuna diretta responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dal soggetto estinto», circostanza che nel caso di specie non ricorre (Cassazione, sezione L, 27 aprile 2016, n. 8377).

Nella prospettiva del trasferimento della funzione senza soluzione di continuità e della continuità dell'attività di cura dell'interesse pubblico risultano serventi le regole volte a disciplinare i rapporti giuridici e patrimoniali preesistenti, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie.

La strumentalità di dette previsioni rende le stesse recessive rispetto al fenomeno successorio quale evento principale. Altrimenti si determina un effetto paradossale, cioè che regole poste a presidio della successione, quali quelle relative ai rapporti patrimoniali, che vengono disciplinati al fine di rendere effettiva la successione, potrebbero divenire elementi che la ostacolano.

Se si ritenesse infatti che la disciplina degli aspetti patrimoniali e finanziari si riverberi sulla stessa successione fra enti, determinandone l'illegittimità e quindi l'annullamento, ciò comporterebbe la conseguenza di impedire il trasferimento della funzione, non compulsando invece la condotta di disciplinare la ripartizione delle risorse e dei rapporti giuridici preesistenti in conseguenza del fatto che verrebbe meno la ragione stessa di detta disciplina, cioè il trasferimento della funzione pubblica. In tal modo si determinerebbe un impedimento all'evoluzione dell'ordinamento.

Se si ritiene invece che le criticità relative a questi ultimi aspetti non si riverberino sul trasferimento di funzioni, che vengono mantenute ferme, si compulsa l'attività volta a disciplinarli.

In termini più generali, poi, la prospettiva finanziaria e patrimoniale dell'ente non si riverbera sull'esercizio delle funzioni se non nei casi specificamente indicati dalla legge. Così la mancanza di risorse a copertura delle spese assunte non fa venir meno il rapporto obbligatorio, così come avviene in ambito civilistico (le procedure concorsuali non sono



causa di estinzione dell'obbligazione), e la mancanza di impegno di spesa non si riverbera in punto di titolo costitutivo dell'obbligazione se non quando il legislatore ne prevede espressamente la nullità. Altrimenti verrebbe meno la stessa coerenza dell'obbligazione assunta e la forza di legge attribuita al contratto dall'art. 1372 del codice civile. Allo stesso modo la difficile situazione finanziaria dell'ente locale, che dà luogo al dissesto, non costituisce causa di estinzione dell'obbligazione potendo al più incidere sul quando, sul *quantum* e sul *quomodo* dell'adempimento.

La considerazione, in base alla quale «il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse» (Corte costituzionale, 6 luglio 2020, n. 135), non inficia infatti la successione fra enti ma si riverbera unicamente sulla disciplina della dotazione finanziaria e patrimoniale.

In tale prospettiva, quindi, non è fondata l'eccezione di «sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso di primo grado», peraltro dedotta dal Ministero con memoria 24 novembre 2022 in via subordinata rispetto all'argomentazione circa la non innovatività della previsione contenuta in detta disposizione (argomentazione qui accolta), derivante dal fatto che sono stati disciplinati gli aspetti patrimoniali della successione in punto di rapporti giuridici esistenti (art. 51-*bis*, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022), atteso l'irrelevanza di detti aspetti sulla legittimità degli atti funzionali alla successione nell'esercizio della funzione pubblica.

Del resto, il termine di soli trenta giorni imposto dal legislatore per provvedere alla istituzione delle camere di commercio nell'ambito della riorganizzazione transitoria del sistema camerale di cui al comma 2 dell'art. 54-*ter* del decreto-legge n. 73 del 2021, rende evidente come lo scopo principale sia quello della riorganizzazione, che deve quindi avvenire in tempi brevi e predefiniti, rispetto alla quale le implicazioni patrimoniali e finanziarie risultano meramente serventi, non essendo disciplinate nel quando.

22.4. Concludendo sull'appello principale, va riformato il capo della sentenza con il quale il TAR ha accolto la prima censura contenuta nei motivi aggiunti avverso il decreto del Ministro dello sviluppo economico, datato 30 marzo 2022, di istituzione delle Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani e di nomina dei relativi commissari.

Esame degli appelli incidentali

23. Il collegio, avendo accolto l'appello principale e, in riforma della sentenza gravata, respinta quindi la censura accolta dal TAR (la prima dedotta con i motivi aggiunti), scruta le ulteriori doglianze contenute nei motivi aggiunti, respinte dal giudice di primo grado e oggetto dei tre appelli incidentali qui all'esame.

24. Con un primo motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il TAR non ha ritenuto illegittimo il decreto 30 marzo 2022 per violazione del decreto CGARS n. 93 del 2022 e dell'ordinanza TAR Sicilia n. 201 del 2022, per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, eccesso di potere per lo sviamento della funzione pubblica.

24.1. Il motivo è infondato.

24.2. Il decreto del CGARS n. 93 del 2022 e l'ordinanza cautelare del TAR n. 201 del 2022 hanno sospeso, in via interinale, gli effetti del decreto 19 gennaio 2022, producendo effetti fino alla pronuncia della sentenza, che ha dichiarato improcedibile il relativo ricorso in quanto il decreto 19 gennaio 2022 è stato annullato e sostituito dal decreto 30 marzo 2022, gravato con i motivi aggiunti.

Gli effetti delle pronunce cautelari, siano esse monocratiche o collegiali, si riverberano sul solo provvedimento al quale si riferiscono (fino alla definizione del ricorso), non impedendo il successivo esercizio della funzione amministrativa, specie allorquando esso è volto a superare le criticità rilevate dai provvedimenti interinali (nella specie la mancata istituzione delle Camere di commercio subentranti) e sempre che il potere non si sia esaurito.

Né rileva la circostanza che nel decreto del MISE 30 marzo 2022 sia citato il solo decreto CGARS n. 93 del 2022 e non anche l'ordinanza del TAR n. 201 del 2022, in quanto quest'ultima si limita a riprodurre il contenuto.

25. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il TAR non ha accolto la censura relativa alla mancata indicazione, nel provvedimento 30 marzo 2022, dei presupposti dell'annullamento in autotutela del decreto 19 gennaio 2022.

25.1. Il motivo è infondato.

25.2. I presupposti del riesame in autotutela sono indicati attraverso il riferimento, contenuto nel decreto 30 marzo 2022, al decreto CGARS n. 93 del 2022, che appunta il *fumus* della concessione della misura cautelare sulla mancata istituzione delle nuove camere di commercio quale presupposto per la nomina dei relativi commissari straordinari.

Né esso richiede il rispetto di particolari garanzie partecipative.



Innanzitutto con detto decreto è ritirato un atto (in tesi) lesivo delle prerogative degli appellanti incidentali, già ricorrenti in primo grado, cioè il decreto 19 gennaio 2022, tanto è vero che è stato impugnato dai medesimi con il ricorso introduttivo.

La disciplina dettata dall'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990 è invece funzionale a tutelare, o almeno a imporre di valutare, l'affidamento del privato circa il mantenimento degli effetti favorevoli derivanti dal provvedimento oggetto di riesame.

Quanto al contenuto, il decreto 30 marzo 2022 mira a superare le criticità evidenziate dalle pronunce cautelari, rispetto alle quali costituisce un provvedimento dovuto. Ai sensi dell'art. 112, comma 1 del codice di procedura amministrativa «i provvedimenti del giudice amministrativo devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione» e fra detti provvedimenti vi sono anche le pronunce cautelari. La particolarità, che non ne determina l'illegittimità, sta nel fatto che il decreto 30 marzo 2022, poi impugnato con i motivi aggiunti, produce effetti che vanno oltre l'ambito cautelare, tanto è vero che hanno determinato l'improcedibilità del ricorso avverso il decreto censurato con le pronunce cautelari. In tal senso l'amministrazione si è accollata il rischio che la definizione del ricorso non fosse conforme al *decisum* cautelare, rischio controbilanciato dalla possibilità di impugnazione da parte dei soggetti interessati, che l'hanno infatti esercitata con i motivi aggiunti.

26. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il TAR non ha accolto la censura incentrata sull'illegittimità della nota del presidente della Regione Siciliana n. 6275 del 24 marzo 2022 per «il lamentato contrasto con la deliberazione della giunta regionale n. 580 del 29 dicembre 2021».

26.1. Il motivo è infondato.

26.2. L'art. 54-*ter*, comma 2, decreto-legge n. 73 del 2021, di cui il decreto qui impugnato costituisce attuazione, prevede che il Ministro nomini «un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio» «d'intesa con il presidente della Regione Siciliana».

Il decreto 30 marzo 2022 reca nel preambolo il riferimento alla nota 24 marzo 2022, con la quale il presidente della Regione Siciliana ha significato al Ministero il proprio intendimento circa i nominativi da designare quali commissari straordinari.

In tal senso risulta rispettato l'*iter* procedimentale delineato dall'art. 54-*ter*, comma 2, decreto-legge n. 73 del 2021.

La circostanza che sia stato adottato un ulteriore atto, la delibera di giunta n. 580 del 29 dicembre 2021, non vale a determinare l'illegittimità del decreto 30 marzo 2022.

Essa innanzitutto si situa nel solco procedimentale delineato dal comma 1 dell'art. 54-*ter*, decreto-legge n. 73 del 2021 (richiamato, infatti, nel preambolo della delibera n. 580 del 2021). Ciò è reso evidente dal fatto che nel preambolo della delibera n. 580 del 2021 si dà atto della decisione contenuta nella delibera n. 341 del 2021 di «dare mandato all'assessorato regionale delle attività produttive di porre in essere, in attuazione del comma 1 del predetto art. 54-*ter*, le iniziative volte alla riorganizzazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Sicilia».

La delibera n. 580 del 2021 non riguarda quindi la procedura di nomina qui controversa, posta in essere in attuazione della fattispecie di cui al successivo secondo comma.

La circostanza che con la delibera n. 580 del 2021 si dia mandato ai commissari (evidentemente quelli nominati ai sensi del comma 2) di verificare la sostenibilità economico-finanziaria della proposta non inficia la legittimità degli atti compiuti ai fini della nomina di cui al comma 2, presupponendo piuttosto l'insediamento di detti commissari.

In ogni caso la delibera n. 580 del 2021 non presenta alcun contenuto prescrittivo, limitandosi a evidenziare dissenso rispetto alla riorganizzazione camerale siciliana e a formulare una proposta, peraltro non vincolante.

Da ultimo si rileva che è infondato il profilo di incompetenza del Ministro a effettuare la nomina *de quo*.

L'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001 stabilisce che le generali competenze dei dirigenti «possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative».

Nel caso di specie l'art. 54-*ter*, comma 2 del decreto-legge n. 73 del 2021 stabilisce espressamente che i commissari straordinari delle neoistituite camere di commercio siano nominati «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario».

È quindi specificata la tipologia dell'atto di nomina, il decreto, e il soggetto che lo deve adottare, il Ministro.

Il decreto 30 marzo 2022 è stato appunto adottato dal Ministro: non si rinviene pertanto alcun profilo di incompetenza dell'organo emanante.

27. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il TAR non ha riconosciuto ai ricorrenti il rimborso del contributo unificato per il ricorso introduttivo e per quello per motivi aggiunti e non ha condannato le amministrazioni resistenti alle spese processuali.



27.1. Il motivo sarà deciso quando sarà definita la controversia, all'esito del giudizio di costituzionalità, in quanto la debenza del contributo unificato e delle spese di giudizio va stabilita secondo il criterio della soccombenza, la quale potrà essere accertata solo all'esito dell'incidente di costituzionalità.

Questioni di legittimità costituzionale

A) *Contrasto con l'art. 77, comma 2 della Costituzione per disomogeneità tra legge di conversione e decreto-legge.*

28. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno riproposto la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter, inserito nel decreto-legge n. 73 del 2021 in sede di conversione, dalla legge n. 106 del 2021.

28.1. Si premette che il comma 2 dell'art. 54-ter è stato più volte modificato. Inizialmente è stato modificato, prima dell'adozione dell'atto impugnato, dall'art. 28, comma 3-bis del decreto-legge n. 152 del 2021, convertito in legge n. 233 del 2021.

Le modifiche introdotte (soppressione delle parole «ad acta», aggiunta della parola «nuove» dopo «delle predette» e aggiunta, nella parte finale, delle seguenti parole: «, scelto tra i segretari generali delle camere di commercio accorpate o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale. Gli organi delle camere di commercio accorpate e ridefinite ai sensi del presente comma decadono a decorrere dalla nomina dei commissari di cui al primo periodo») riguardano, in particolare, la nomina dell'organo straordinario, mentre la questione di legittimità costituzionale è posta con riferimento all'istituzione delle due camere di commercio controverse.

Dopo l'adozione del decreto impugnato, il comma 2 dell'art. 54-ter è stato ulteriormente modificato dall'art. 51-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022.

Neppure la modifica legislativa da ultimo riferita assume rilievo nell'ambito della questione di legittimità costituzionale, così come di seguito prospettata.

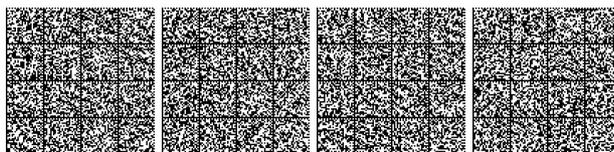
Con l'art. 51-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022 le parole «camere di commercio accorpate» sono state sostituite dalle parole «camere di commercio oggetto di accorpamento» e dopo le parole «di comprovata esperienza professionale» sono state aggiunte le seguenti: «, che provvede all'adozione di ogni atto strumentale ai fini dell'accorpamento di cui al presente comma e della successione nei rapporti giuridici esistenti, anche nella fase transitoria di liquidazione delle camere di commercio accorpate». Detta modificazione tende, nei termini già evidenziati nell'ambito dello scrutinio del relativo motivo d'appello, ad affrontare la tematica della successione fra enti, oggetto della censura accolta con le sentenze di primo grado.

Né la sostituzione delle parole «camere di commercio accorpate» con le parole «camere di commercio oggetto di accorpamento» assume una portata determinante nell'ambito della questione di rilevanza costituzionale di seguito illustrata, richiamandosi sul punto quanto illustrato *infra* in ordine alla qualificazione del comma 2 dell'art. 54-ter in termini di legge provvedimento.

29. La questione di costituzionalità è rilevante in quanto il decreto MISE 30 marzo 2022 costituisce attuazione del comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021.

Se detta disposizione fosse costituzionalmente illegittima verrebbe meno la base normativa del provvedimento gravato, determinandone l'illegittimità.

Il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 stabilisce che «Nelle more dell'attuazione della disposizione di cui al comma 1, sono istituite, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche mediante accorpamento e ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti e comunque nel rispetto del limite numerico previsto dall'art. 3, comma 1 del citato decreto legislativo n. 219 del 2016, le circoscrizioni territoriali della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania e della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani; con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio, scelto tra i segretari generali delle camere di commercio oggetto di accorpamento [prima della modifica di cui al richiamato art. 51-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022 «accorpate» in luogo di «oggetto di accorpamento»] o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale, che provvede all'adozione di ogni atto strumentale ai fini dell'accorpamento di cui al presente comma e della successione nei rapporti giuridici esistenti, anche nella fase transitoria di liquidazione delle camere di commercio accorpate [il periodo «che provvede ...» è stato aggiunto dall'art. 51-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022]. Gli organi delle camere di commercio accorpate e ridefinite ai sensi del



presente comma decadono a decorrere dalla nomina dei commissari di cui al primo periodo» (fra parentesi quadra sono state indicate le modifiche intervenute dopo l'adozione del qui impugnato decreto 30 marzo 2022).

Il decreto MISE 30 marzo 2022 ha istituito «ai sensi dell'art. 54-ter, comma 2 del decreto-legge n. 73 del 2021», la Camera di commercio di Catania e la Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, oltre a nominare i relativi commissari.

30. La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, è non manifestamente infondata.

31. Innanzitutto la disciplina censurata, inserita in sede di conversione in legge, è priva di omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge originario. Pertanto il collegio dubita della legittimità costituzionale della stessa rispetto all'art. 77, comma 2 della Costituzione.

La legge di conversione deve infatti avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza.

L'art. 77, comma 2 della Costituzione stabilisce un nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, che è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario.

Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto: «A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, "alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso"» (Corte costituzionale 4 dicembre 2019, n. 247).

Il «decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate» (Corte costituzionale 9 dicembre 2022, n. 245).

La legge di conversione, in altre parole, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, «essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 226 del 2019).

Tale conclusione è valevole anche in riferimento a provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, con la precisazione che, in tale caso, ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (Corte costituzionale 25 febbraio 2014, n. 32).

Il decreto-legge n. 73 del 2021, recante «Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali», è un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo.

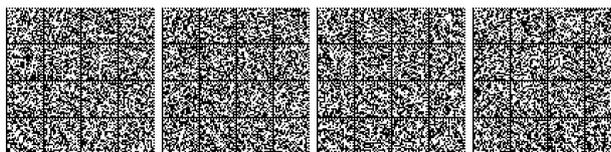
Esso è volto a perseguire la finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico per superare le conseguenze derivanti dalle misure restrittive adottate in ragione dell'emergenza pandemica attraverso l'introduzione di «apposite e più incisive misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive, adottate con i predetti decreti, per la tutela della salute in connessione al perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» e di «misure di sostegno alle imprese e all'economia, interventi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, di garantire la continuità di erogazione dei servizi da parte degli enti territoriali e di ristorare i settori maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica COVID-19».

Non così l'art. 54-ter, e quindi, per quanto rilevante in questa sede, in particolare il comma 2, inserito nel corpo del decreto-legge n. 73 del 2021 dalla legge di conversione n. 106 del 2021. E ciò né dal punto di vista dell'oggetto, né dal punto di vista della finalità.

Dal punto di vista del contenuto l'art. 54-ter reca una disciplina di riordino del sistema camerale siciliano, suddivisa in una previsione di riorganizzazione definitiva (comma 1) e in un regime transitorio (comma 2): rispetto a tale riorganizzazione camerale non si rinviene alcuna relazione con l'oggetto della normazione di cui al decreto-legge originario.

L'art. 54-ter, e in particolare il comma 2, non contiene infatti misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive, né misure di sostegno alle imprese e all'economia, interventi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, al fine di garantire la continuità di erogazione dei servizi. Che, anzi, in una situazione emergenziale, la riorganizzazione soggettiva degli enti pubblici che non trova causa nelle ragioni dell'emergenza rischia di compromettere, o quantomeno di rendere più complicata, l'erogazione del servizio, comportando comunque delle modificazioni e la necessità che i privati si adattino in una fase già complessa per la gestione della pandemia.

Non solo. La previsione controversa ha un oggetto definito, l'istituzione di due camere di commercio e la nomina dei relativi organi straordinari. Ha quindi un oggetto determinato, che coinvolge una sola regione, anzi, una parte del relativo territorio, diversamente da quanto avviene per le previsioni contenute nell'originario decreto-legge.



Dal punto di vista finalistico, le motivazioni della disciplina introdotta con l'art. 54-ter risultano differenti rispetto a quelle dell'originario decreto in quanto l'art. 54-ter non trova causa nelle difficoltà finanziarie originate dall'emergenza pandemica e neppure risponde all'obiettivo di superare dette criticità.

Piuttosto essa si inquadra nella necessità di ridisegnare il sistema camerale della Regione Siciliana.

Risponde quindi a un'esigenza ordinamentale.

L'effetto che produce è quello di innovare il profilo soggettivo degli enti pubblici deputati a gestire il sistema camerale.

La disciplina ivi introdotta non è quindi preordinata alla sopravvivenza dei soggetti pubblici esistenti, così come invece l'originaria impianto degli articoli sopra richiamati. Non si intravede pertanto alcun tipo di nesso che correli fra loro l'originario decreto-legge n. 73 del 2021 e l'art. 54-ter, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio*, né sotto l'aspetto della finalità o del coordinamento rispetto alle materie interessate dall'atto di decretazione.

Più nello specifico l'originario decreto è strutturato in nove titoli: il primo, recante «Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi», il secondo, «Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese», il terzo, «Misure per la tutela della salute», il quarto, «Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali», il quinto, «Enti territoriali», il sesto, «Giovani, scuola e ricerca», il settimo, «Cultura», l'ottavo, «Agricoltura e trasporti», e il nono, «Disposizioni finali e finanziarie».

Esaminando in particolare l'eventuale relazione esistente specificamente con il titolo nel quale è inserito, il titolo V del decreto originario, riguardante gli enti territoriali, si conferma l'estraneità del contenuto dell'art. 54-ter, e in particolare del comma 2 del medesimo.

Le previsioni contenute nel testo originario di detto titolo sono infatti funzionali ad assicurare la sostenibilità finanziaria di funzioni intestate agli enti territoriali, che la situazione pandemica ha reso problematiche. Così le disposizioni ivi contenute per lo più dispongono l'assegnazione di risorse, disciplinandone l'utilizzo.

In tal senso si inquadrano gli articoli 51 (in materia di trasporto pubblico locale), 53 (in materia di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche), 54 (avente a oggetto la restituzione di riserve alle Province autonome di Trento e Bolzano) e 55 (di incremento del contributo per mancato incasso dell'imposta di soggiorno).

L'art. 52 introduce disposizioni volte ad assicurare l'equilibrio di bilancio e a prorogare i termini concernenti rendiconti e bilanci degli enti locali e fusione di comuni.

Gli articoli 56 e 57 disciplinano rispettivamente l'utilizzo nell'anno 2021 dei ristori 2020 assegnati per l'emergenza e del Fondo anticipazione di liquidità delle regioni e province autonome, a cagione del protrarsi dell'emergenza.

Tutte le previsioni contenute nel titolo V sono quindi finalizzate a consentire agli enti territoriali di gestire la situazione finanziaria dell'ente, resa critica dalla situazione pandemica, che ha determinato in generale minori introiti per le casse degli enti e maggiori spese, derivanti anche dal minor utilizzo dei trasporti pubblici, dalla difficoltà delle famiglie e dal mancato incasso dell'imposta di soggiorno (non a caso oggetto di specifiche disposizioni). E ciò attraverso l'assegnazione di risorse, o la previsione dell'utilizzo delle medesime al di là delle possibilità inizialmente consentite, o attraverso la proroga dei termini di approvazione dei documenti di bilancio.

Sono quindi disposizioni che trovano causa nei problemi scaturiti dalla pandemia e sono funzionali al superamento della fase critica, consentendo agli enti di continuare a svolgere l'attività ad essi intestata.

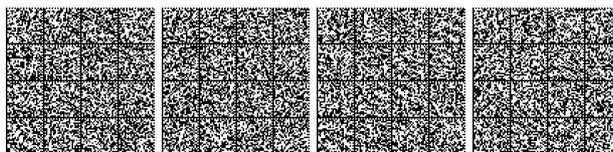
Non così l'art. 54-ter, inserito nel corpo del decreto-legge n. 73 del 2021 dalla legge di conversione n. 106 del 2021, che, come visto, reca una disciplina di riordino del sistema camerale siciliano, e che ha quindi un contenuto estraneo al titolo V (e all'intero, originario, decreto-legge).

Detta disposizione non contiene quindi una previsione finanziaria, né in senso stretto (non riguarda l'attribuzione o l'utilizzo di risorse), né in senso lato, non coinvolgendo aspetti relativi alla gestione del bilancio o all'approvazione dei documenti contabili. Anzi. Il riflesso finanziario è espressamente escluso dalla previsione contenuta nel comma 3 («Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»).

È esclusa quindi qualsiasi pertinenza dell'oggetto dell'art. 54-ter con le disposizioni contenute nell'originario titolo V del decreto-legge n. 73 del 2021.

Le stesse motivazioni della disciplina introdotta risultano altresì differenti in quanto, come già visto, l'art. 54-ter non trova causa nelle difficoltà finanziarie originate dall'emergenza pandemica e neppure risponde all'obiettivo di superare dette criticità.

Neppure può ritenersi che l'art. 54-ter sia funzionale ad assicurare il «Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi», oggetto del titolo I del decreto-legge n. 73 del 2021, che trova causa nella necessità di superare le difficoltà imprenditoriali originate dalla pandemia.



Il titolo I infatti, nell'originaria formulazione, contiene misure di sostegno finanziario alle imprese (contributo a fondo perduto, fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse, incremento delle risorse per il sostegno ai comuni a vocazione montana, estensione e proroga del credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, proroga della riduzione degli oneri delle bollette elettriche, agevolazioni tari, misure urgenti a sostegno del settore turistico, delle attività economiche e commerciali nelle Città d'Arte e bonus alberghi e per il sostegno delle strutture ricettive extralberghiere a carattere non imprenditoriale e delle agenzie di animazione, nonché proroga del periodo di sospensione delle attività dell'agente della riscossione, dei termini relativi all'imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e del termine per la contestazione delle sanzioni connesse all'omessa iscrizione al catasto edilizio urbano dei fabbricati rurali ubicati nei comuni colpiti dagli eventi sismici degli anni 2016 e 2017).

L'art. 54-ter, invece, disciplina il sistema camerale, così coinvolgendo solo in modo indiretto l'attività di impresa, ed è basato su presupposti che non mirano, come già visto con riferimento al titolo V, a rispondere a bisogni sorti con l'emergenza pandemica.

Il contenuto dell'art. 54-ter è altresì eccentrico anche rispetto agli altri titoli di cui è composto il decreto-legge n. 73 del 2021, già sopra richiamati.

Non si intravede pertanto alcun tipo di nesso che correli fra loro specificamente l'originario decreto-legge n. 73 del 2021 e l'art. 54-ter, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio*, né sotto l'aspetto della finalità o del coordinamento rispetto alle materie interessate dall'atto di decretazione.

E ciò a seguito di uno scrutinio sulla *ratio legis* che prescinde dall'eventuale motivazione espressa della legge provvedimento: «in linea di principio, il legislatore non [ha] l'obbligo di motivare le proprie scelte (sentenza n. 14 del 1964), ugualmente ci non gli è affatto precluso (sentenza n. 379 del 2004), ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale» e quest'ultimo «non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni (sentenza n. 10 del 2000), ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione» (Corte costituzionale 27 luglio 2020, n. 168).

Lo stesso Presidente della Repubblica ha formulato detta considerazione nel comunicato 23 agosto 2021, in sede di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021.

Si ritiene pertanto non manifestamente infondato il rilievo di violazione dell'art. 77 della Costituzione, per estraneità del comma 2 dell'art. 54-ter, inserito in sede di conversione, rispetto al contenuto dell'originario decreto-legge n. 73 del 2021.

B) *Legge provvedimento in contrasto con gli articoli 3 e 97 comma 2 della Costituzione.*

32. Il collegio ravvisa anche ulteriori profili di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

32.1. Si premette che il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 è qualificabile come legge provvedimento, integrando le condizioni necessarie per l'ascrivibilità della disposizione alla predetta categoria.

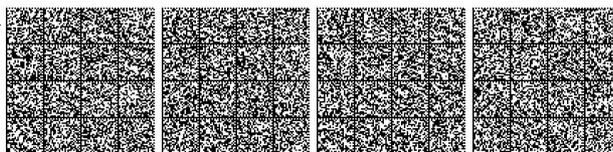
Possono infatti definirsi tali le disposizioni che contengono norme dirette a destinatari determinati ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze, e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa.

La materia dell'istituzione e della modificazione delle Camere di commercio è disciplinata dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993 nel senso di prevedere l'istituzione e la modifica delle relative circoscrizioni a opera dei decreti di cui al comma 3 e al comma 5 del suddetto articolo.

In particolare, con il comma 3 si stabilisce che «le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono quelle individuate dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 9 marzo 2018».

Con il comma 5 si dispone, quanto all'accorpamento, che «I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse» e che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali». Quanto alla modifica con lo stesso comma si dispone che «con la medesima procedura sono approvate le eventuali modifiche delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti fermo restando il numero massimo di 60».

Sicché l'organizzazione camerale è ordinariamente demandata a un provvedimento amministrativo.



Il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 interviene quindi in una materia tradizionalmente disciplinata da atti non aventi valore di legge.

Esso ha un oggetto concreto e determinato in quanto istituisce due camere di commercio specifiche e nominate, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e la nomina dei relativi organi straordinari («Nelle more dell'attuazione della disposizione di cui al comma 1», cioè della riorganizzazione del sistema camerale siciliano da parte della Regione Siciliana, «sono istituite, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche mediante accorpamento e ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti e comunque nel rispetto del limite numerico previsto dall'art. 3, comma 1 del citato decreto legislativo n. 219 del 2016, le circoscrizioni territoriali della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania e della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani; con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio, scelto tra i segretari generali delle camere di commercio accorpate o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale. Gli organi delle camere di commercio accorpate e ridefinite ai sensi del presente comma decadono a decorrere dalla nomina dei commissari di cui al primo periodo»).

Il decreto qui impugnato attua questa disposizione, che ne anticipa il contenuto quanto all'istituzione di due camere di commercio, le relative circoscrizioni e le modalità di funzionamento.

Né depone in senso contrario il fatto che con l'art. 51-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022 le parole «camere di commercio accorpate» siano state sostituite dalle parole «camere di commercio oggetto di accorpamento». Ciò in quanto essa è comunque inserita nella seconda parte della disposizione, quella relativa alla nomina dell'organo straordinario («con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio, scelto tra i segretari generali delle camere di commercio oggetto di accorpamento o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale, che provvede all'adozione di ogni atto strumentale ai fini dell'accorpamento di cui al presente comma e della successione nei rapporti giuridici esistenti, anche nella fase transitoria di liquidazione delle camere di commercio accorpate»), mentre l'istituzione delle due camere di commercio controverse è oggetto del primo periodo del comma 2 dell'art. 54-ter.

Nell'ambito delle due categorie di leggi provvedimento, quelle rivolte a dare applicazione concreta ad altre leggi, e tali da conferire all'atto carattere di legge solo formale, in quanto carente dei requisiti tipici della generalità ed innovatività, e quelle innovative, che, «con riferimento a singoli soggetti e a specifici rapporti, derogano al diritto comune e sono caratterizzate dal duplice e congiunto aspetto della personalità e della eccezionalità», la norma qui controversa è da iscrivere alla seconda categoria (Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 21 dicembre 2020, n. 8191).

In particolare, si tratta di una legge provvedimento che impone un obbligo di esecuzione all'Amministrazione predeterminando tutti o alcuni dei profili dell'*an*, del *quando*, del *quid* e del *quomodo*, per quanto riguarda le camere di commercio da istituire, le relative circoscrizioni, la tempistica delle modifiche, limitando le possibilità di scelta alla sola individuazione del soggetto che rivestirà la carica di organo straordinario, comunque da scegliere tra i segretari generali delle camere di commercio accorpate o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale, e la cui presenza e le cui funzioni sono comunque predeterminate dalla disposizione qui controversa.

La norma censurata reca quindi già in sé la scelta relativa all'organizzazione camerale siciliana, che l'appellante incidentale assume lesiva.

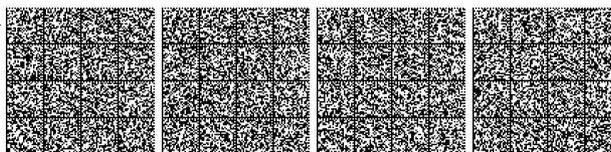
Rispetto a leggi provvedimento di questo tipo, l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare, come avvenuto nel caso di specie, gli atti applicativi di contenuto vincolato rispetto alla legge provvedimento, deducendone l'incostituzionalità.

Risultano quindi integrati i presupposti per qualificare detta disposizione in termini di legge provvedimento.

32.2. Il collegio non ignora che la legge provvedimento non è di per sé incompatibile con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto.

Nondimeno la giurisprudenza costituzionale ritiene che le leggi provvedimento soggiacciono a uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (Corte costituzionale 27 luglio 2020, n. 168).

Il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 deve quindi essere assoggettato a detto «scrutinio stretto di costituzionalità», il quale, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, va condotto alla luce del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà: «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo» (Corte costituzionale 27 luglio 2020, n. 168).



Lo scrutinio, pur dovendo considerare la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione, con la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può determinare la violazione del principio di uguaglianza.

32.3. In tale prospettiva la norma non si sottrae a dubbi di costituzionalità argomentati sulla base degli articoli 3 e 97, comma 2 della Costituzione.

In ambito siciliano, l'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 4 del 2010 stabilisce che alle camere di commercio si applichino, in quanto compatibili con l'ordinamento regionale, le disposizioni legislative nazionali ivi indicate, eccetto le materie di cui agli articoli da 25 a 33 della legge regionale n. 29 del 1995 (riguardanti il riordinamento di uffici, gli obblighi per le imprese, le disposizioni finali e transitorie, il rinvio alla normativa dello Stato, la certificazione del bilancio d'esercizio, l'assegnazione di lotti nelle aree di sviluppo industriale, la quotazione nelle borse regionali, la modifica all'art. 9 della legge regionale n. 27 del 1993 e l'entrata in vigore). Esso stabilisce altresì che le restanti disposizioni della legge regionale n. 29 del 1995 siano abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 4 del medesimo art. 1, regolamento approvato con il regolamento approvato con decreto del presidente della regione n. 17 del 2010.

La disciplina delle camere di commercio è dettata, in termini generali, dalla legge n. 580 del 1993, che, all'art. 1 (così come modificato anche dalla legge n. 219 del 2016), prevede che siano le Camere a promuovere la procedura di accorpamento e modifica delle camere di commercio, che, dopo la concertazione con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si conclude con decreto ministeriale.

Con la legge 7 agosto 2015, n. 124, e in particolare in forza dell'art. 10, è stata conferita al Governo delega «ad adottare [...] un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 [...], e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia». La legge n. 124 del 2015 ha anche previsto che sullo schema di decreto legislativo si acquisisse il «parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», indicando una modalità procedurale di coinvolgimento dei vari attori del sistema che sarà ripreso dal decreto legislativo n. 219 del 2016.

Tra i principi e criteri direttivi della delega il legislatore ha posto, nel contesto di un intervento di riforma complessivamente volto a incrementare l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità economica del sistema camerale, la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio».

In attuazione della delega, con il decreto legislativo n. 219 del 2016 è stato dato avvio a una profonda riforma delle camere di commercio. Nondimeno i compiti ad esse assegnati dal decreto legislativo n. 219 del 2016 hanno confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo (Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 261).

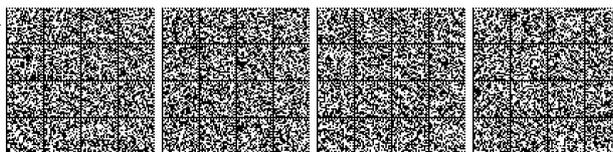
In particolare, l'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 si muove in una prospettiva di razionalizzazione del sistema camerale, come si evince dalla rubrica, «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale», dall'espressa necessità di «riconduurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60» (comma 1) e dalla previsione del «piano complessivo di razionalizzazione delle sedi» e del «piano complessivo di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali mediante accorpamento o soppressione» (comma 3).

La finalità dell'intervento legislativo è quindi quella della razionalità del sistema in funzione dell'efficienza del medesimo.

In particolare l'art. 3 prescrive che «Entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per riconduurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) accorpamento delle camere di commercio nei cui registri delle imprese siano iscritte o annotate meno di 75.000 imprese e unità locali, con altre camere di commercio presenti nella stessa regione e, salvo eccezioni motivate, limitrofe, ivi comprese eventuali camere di commercio nei cui registri delle imprese siano già iscritte o annotate almeno 75.000 imprese e unità locali, ove non vi siano altre adeguate soluzioni di accorpamento;

b) salvaguardia della presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione, indipendentemente dal numero delle imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese;



- c) possibilità di mantenere una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana;
- d) possibilità di istituire una camera di commercio tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine nei soli casi di comprovata rispondenza a criteri di efficienza e di equilibrio economico;
- e) possibilità di mantenere le camere di commercio nelle province montane di cui all'art. 1, comma 3 della legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché le camere di commercio nei territori montani delle regioni insulari privi di adeguate infrastrutture e collegamenti pubblici stradali e ferroviari, nei soli casi di comprovata rispondenza a criteri di efficienza e di equilibrio economico;
- f) necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'art. 1, comma 5 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio».

La prevista rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, sopra richiamata, è affidata ad un decreto del Ministero dello sviluppo economico, sulla base di una proposta formulata da Unioncamere e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, così il comma 4 dell'art. 3.

Pertanto la previsione di cui all'art. 3 della legge n. 219 del 2016, pur indicando la finalità delle modifiche organizzative del sistema camerale (ridurle e razionalizzarle) e prevedendo un meccanismo procedurale più snello, in quanto basato non sull'iniziativa delle singole camere di commercio ma sulla compartecipazione di Unioncamere (e della Conferenza), rispetta sostanzialmente il sistema delineato dalla legge n. 580 del 1993, basato sulla compartecipazione fra istanza dal basso (Unioncamere) e decisione del governo centrale. Detta previsione riformatrice si giustifica, rispetto al sistema generale di cui alla legge n. 580 del 1993, «dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale» (Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 261).

L'art. 54-ter, comma 2 del decreto-legge n. 73 del 2021 si muove al di fuori del sistema delineato non solo dalla legge n. 580 del 1993, ma anche dalla legge n. 219 del 2016.

L'art. 3 della legge n. 219 del 2016 ha infatti ricevuto attuazione prima dell'entrata in vigore della disposizione controversa.

Con decreto 8 agosto 2017 è stata attuata la previsione di cui al predetto art. 3, come si evince dal preambolo che reca un espresso riferimento al medesimo («Visto il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, concernente «Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» ed in particolare l'art. 3» e «Visto in particolare il comma 1 del citato art. 3 che stabilisce che entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere al fine di ricondurre il numero delle medesime camere di commercio entro il limite di 60, tenendo conto dei criteri ivi stabiliti»).

Esso tiene conto della «proposta trasmessa con nota n. 12872 dell'8 giugno 2017 da Unioncamere, nei termini previsti di cui al comma 1 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 e corredata dei piani di cui ai commi 2 e 3», così come indicato nel preambolo dello stesso decreto.

L'art. 1 del decreto prevede infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del decreto legislativo n. 219 del 2016, che «le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono definite nel numero di 60» confermando «le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura di cui all'allegato A) che è parte integrante del presente decreto».

Nell'allegato A è ricompresa la Camera di commercio di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia orientale.

Ciò vuol dire che il decreto 8 agosto 2017 è attuativo della riforma di cui all'art. 3 della legge n. 219 del 2016 e, sulla base della scelta ivi contenuta, la Camera di commercio della Sicilia orientale è la camera di commercio di Catania, Ragusa e Siracusa, alla quale si affianca la Camera di commercio di Agrigento, Caltanissetta e Trapani.

Con successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, richiamato all'art. 1, comma 3 della legge n. 580 del 1993 è stata confermata detta organizzazione del sistema camerale siciliano.

Rispetto al sistema organizzativo delle camere di commercio di cui alla legge n. 580 del 1993 e alla disciplina riformatrice di cui all'art. 3 della legge n. 219 del 2016 il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 si muove su altre linee direttrici, derogatorie rispetto al sistema generale, decidendo *ex se* (e quindi con decisione del solo legislatore statale) l'istituzione di due Camere di commercio, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.



Con il comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 si prevede invece un diverso meccanismo di riforma del sistema camerale siciliano, basato sulle determinazioni della regione medesima, e non più sul decreto ministeriale.

È così superato il sistema delineato dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993, basato sull'iniziativa camerale e il decreto ministeriale, e le modalità di riforma delineate nell'art. 3 della legge n. 219 del 2016, basate su un decreto ministeriale adottato con la compartecipazione di Unioncamere, nel senso di indicare la Regione Siciliana come deputata a compiere detta scelta e senza prevedere l'iniziativa delle camere di commercio o dell'organo rappresentativo delle medesime.

In una prospettiva ancora diversa da quella prevista dall'art. 3 della legge n. 219 del 2016, e opposta a quella prevista dal comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, il comma 2 statuisce, senza prevedere l'iniziativa delle camere di commercio, l'istituzione, da parte del legislatore statale, delle suddette due camere di commercio, che ha ricevuto attuazione con l'impugnato decreto ministeriale.

In tal senso il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 si muove innanzitutto al di fuori delle coordinate tracciate dalla legge n. 219 del 2016, oltretutto dalla legge n. 580 del 1993, che demanda alle stesse Camere di commercio l'iniziativa sull'organizzazione delle medesime.

Così facendo non viene rispettato il principio secondo il quale le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono «una disciplina omogenea in ambito nazionale», posto che le camere di commercio non sono «un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato» (Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 261).

Detta (rilevante) deviazione è avvenuta attraverso una disposizione che ha le caratteristiche della legge provvedimento, dal quale non si desumono i motivi di tale deviazione, così risultando irragionevole rispetto al sistema vigente sul rimanente territorio nazionale. E ciò in particolare se si considera che la necessità, già richiamata sopra, di sottoporre la legge provvedimento a uno stretto scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento, con un sindacato che deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo.

Il contrasto della disciplina introdotta dall'art. 54-ter, comma 2 del decreto-legge n. 73 del 2021 con la prospettiva dell'intervento di riordino operato dal decreto legislativo n. 219 del 2016, così come recepito anche nella legge n. 580 del 1993, che è stata modificata dal medesimo, risulta evidente sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, che è «giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale» (Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 261): nella fattispecie in esame si devia invece dal disegno unitario attraverso lo strumento della legge provvedimento.

Né la Sicilia vanta una particolare competenza in detta materia, sicché la posizione della medesima non può giustificare, in modo diretto o indiretto, alcuna tipologia deroga all'esigenza di una disciplina unitaria.

La Corte costituzionale ha infatti affermato che, su tali soggetti, «la Regione Siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva» (Corte costituzionale 29 ottobre 2019, n. 225).

Si dubita quindi, in tale prospettiva, della legittimità costituzionale della previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 rispetto all'art. 3 della Costituzione.

Il suddetto non è l'unico profilo di irragionevolezza della scelta compiuta con il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021.

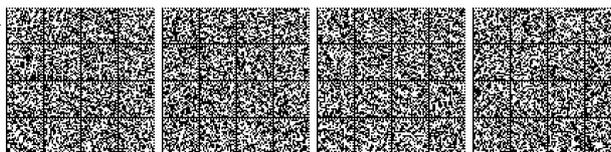
La riforma definitiva di cui al comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 attribuisce rilevanza alle sole determinazioni regionali mentre il comma 2 contiene in sé, come sopra visto, la scelta organizzativa di istituire le due camere di commercio sopra richiamate, seppur in via provvisoria.

Il rapporto fra i due commi comporta che la scelta compiuta nel primo comma sia, oltre che diversa, come già visto, dalla disciplina generale valevole sul territorio nazionale in ordine alle procedure di accorpamento e modifica delle camere di commercio, opposta a quella compiuta nel secondo comma.

Sicché la disciplina transitoriamente adottata ai sensi del comma 2 potrebbe essere successivamente smentita, così dando luogo a una successione di modifiche che hanno visto dapprima la presenza della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Agrigento, Caltanissetta e Trapani, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 aprile 2015, e della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia orientale, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 settembre 2015.

Con decreto 8 agosto 2017 e successivo decreto 16 febbraio 2018 è stata confermata la suddetta organizzazione.

Con la disciplina transitoria qui impugnata, di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, è stata istituita la Camera di commercio di Catania e la Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, modificando la disciplina precedente.



La disposizione di cui al comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 è foriera di una futura ulteriore modifica, da attuarsi in tempi brevi (attualmente entro il 31 dicembre 2023).

In tale successione di scelte organizzative si ritiene priva di giustificazione la disciplina transitoria recata dal comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, che dovrebbe durare il tempo del riordino definitivo di cui al comma 1.

Non si rinviene infatti alcun motivo per il quale non può attendersi l'introduzione di un regime definitivo dell'assetto camerale siciliano.

Le scelte organizzative e ordinamentali, specie quelle che si riferiscono alle soggettività pubbliche, richiedono infatti tempi e risorse perché divengano effettive, così da rendere irragionevoli scelte che non tengano conto delle implicazioni delle modifiche che interessano le soggettività pubbliche.

La suddetta considerazione rende evidente il collegamento fra la prospettiva di cui all'art. 3 della Costituzione e il contenuto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2 della Costituzione.

Laddove non vi siano ragioni di urgenza che giustifichino scelte transitorie che riguardano l'organizzazione soggettiva degli enti pubblici (e nel caso di specie non se ne rinvencono), esse dovrebbero essere definitive, così da non vanificare non solo i costi e i tempi di implementazione, ma la stessa efficienza dell'azione pubblica, oltre che l'accesso dei privati alle strutture amministrative, con la necessaria certezza che lo deve accompagnare.

L'attuale secondo comma dell'art. 97 della Costituzione va infatti collegato col successivo, il quale prescrive che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. «Tali determinazioni sono state considerate dal Costituente come condizioni per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ravvisandosi in esse i mezzi per raggiungere una razionale, predeterminata e stabile distribuzione di compiti, nell'interesse del servizio, e per far sì che il cittadino, nel rivolgersi alla pubblica amministrazione, conosca con esattezza qual è l'ufficio competente per il suo caso, quali ne sono le attribuzioni, quali le responsabilità di colui che vi è preposto e che rappresenta, nei suoi confronti, il pubblico potere».

Altrimenti «è evidente che sarebbe un facile modo di eludere il precetto costituzionale dar vita a nuovi uffici, creare e coprire un ruolo organico di funzionari ed impiegati ad essi destinati, e rimandare a una legge futura il loro ordinamento e le loro attribuzioni» (Corte costituzionale 12 marzo 1962, n. 14).

Nel caso di specie, poi, si deve considerare che la composizione del confronto fra orientamento del Governo centrale e autonomia unionale vede, nel sistema delineato dall'art. 3 della legge n. 219 del 2016, la prevalenza del primo, come è evidente dal fatto che il decreto 8 agosto 2017 è stato preceduto da un primo verbale 25 maggio 2017, di mancata intesa della Conferenza permanente dei rapporti fra stato e regioni circa l'istituzione di detta camera di commercio, e da un secondo verbale, di contenuto analogo, del 3 agosto 2017 (preceduto da un omesso parere in data 3 agosto 2017 che dà conto di due versioni del decreto, una che contempla la Camera di commercio di Catania, Ragusa e Siracusa e l'altra che comporta la revoca di tale accorpamento).

A monte e in termini più generali l'iniziativa per le modifiche delle camere di commercio è lasciata alle medesime dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993 e si conclude con decreto ministeriale.

Diversamente, la riforma di cui al comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 attribuisce rilevanza alle sole determinazioni regionali, mentre il comma 2 contiene già in sé in sé, come sopra visto, la scelta organizzativa di istituire le camere di commercio, che quindi vede come decisore il legislatore nazionale, senza compartecipazione delle camere di commercio.

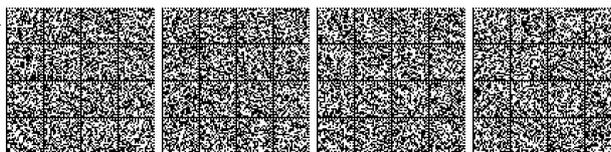
Sicché le difficoltà inerenti alla scelta organizzativa da compiere, evidenziate anche dai già richiamati verbali di mancata intesa e dal parere interlocutorio, avrebbero richiesto una ponderazione approfondita che contrasta con la prospettiva transitoria di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021. Quest'ultima risulta quindi ingiustificata rispetto al regime precedente (legge n. 580 del 1993 e art. 3 della legge n. 219 del 2016) e contraddittoria rispetto al regime definitivo (comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021).

Nella prima prospettiva (mancanza di giustificazione rispetto alla disciplina previgente) la norma censurata, con l'effetto automatico che determina, non ancora la modifica organizzativa a ponderate ragioni (Corte costituzionale 23 febbraio 2023, n. 26), di cui possono essere portatrici le camere di commercio stesse, non sentite rispetto alla scelta operata con il decreto qui impugnato se non con riferimento alle nomine degli organi straordinari.

Essa pretermette del tutto una fase valutativa della situazione attuale, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati.

La scelta compiuta direttamente dal legislatore esclude quindi ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'assetto camerale siciliano.

Nella seconda prospettiva (contraddittorietà rispetto al regime definitivo futuro) la transitorietà della scelta di cui è espressione il comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021, lede, in assenza di un'adeguata motivazione che la giustifichi, il principio di continuità dell'azione amministrativa.



Non si rinviene infatti il motivo per il quale non si è potuto attendere l'applicazione del regime definitivo di cui al comma 1 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 rendendosi necessaria una modifica dei soggetti pubblici deputati a perseguire gli interessi di cui sono espressione gli enti camerali.

L'art. 97, comma 2 della Costituzione è infatti portatore, nell'ambito del concetto di buon andamento, anche dell'«esigenza di continuità dell'azione amministrativa» (Corte costituzionale 23 febbraio 2023, n. 26).

Le scelte organizzative e ordinamentali, specie quelle che si riferiscono alle soggettività pubbliche, richiedono infatti tempi e risorse perché divengano effettive, così da rendere irragionevoli scelte che non tengano conto delle implicazioni delle modifiche che interessano le soggettività pubbliche. A differenza della riorganizzazione interna degli enti pubblici, infatti, esse si riverberano direttamente sugli utenti richiedendo modifiche alle modalità, ai momenti e alla stessa logistica di accesso ai servizi.

Le scelte ordinamentali sono quindi giustificabili solo in quanto anticipino o comunque pongano le premesse del successivo riordino definito, come è avvenuto allorquando, con l'art. 10, comma 1, lettere g) e h) della legge n. 124 del 2015, si è delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo volto non solo a riorganizzare il sistema camerale ma anche a introdurre una disciplina transitoria «che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge» a «garantire la completa attuazione del processo di riforma».

Nel caso di specie non è invece previsto alcun coordinamento fra la disciplina transitoria di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 e il regime definitivo di cui al precedente comma 1.

Né può ritenersi che detto coordinamento sia assicurato dalla previsione, contenuta nel comma 1, in forza della quale la riorganizzazione avviene «anche revocando gli accorpamenti già effettuati o in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» in quanto, oltre alla mera facoltà di disporre detti smembramenti, la previsione è accompagnata dalla necessità di decidere «nel rispetto degli indicatori di efficienza e di equilibrio economico nonché del numero massimo di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura previsto dall'art. 3, comma 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219», così ponendo un evidente elemento di bilanciamento rispetto alla decisione di revocare degli accorpamenti (comunque discrezionale).

Anche da questo punto di vista, quindi, l'automatismo della modifica e la transitorietà della medesima, risultando privi di una motivata giustificazione e di un idoneo collegamento con il regime definitivo, si pongono in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, comma 2 della Costituzione.

32.4. Si ritiene pertanto non manifestamente infondato il rilievo di violazione degli articoli 3 e 97, comma 2 della Costituzione, che si solleva anche in ragione della qualificazione dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 quale legge provvedimento.

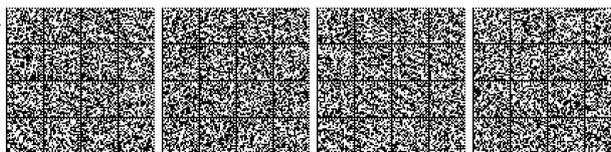
Qualora si dovesse, peraltro, ritenere non corretta detta qualificazione, il collegio solleva comunque questione di legittimità costituzionale rispetto agli articoli 3 e 97, comma 2 della Costituzione.

C) *Questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione.*

33. Si rileva altresì la non manifesta infondatezza del rilievo di illegittimità costituzionale rispetto al principio di leale collaborazione ex art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione.

Per un verso, le camere di commercio esercitano funzioni riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe; nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59») e, per altro verso, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni), in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti), in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017).

L'intervento del legislatore statale nella materia *de quo* è giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 261).



Il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel «rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie», rendendosi necessario un coinvolgimento regionale che deve essere identificato «nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento [regionale]» (Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251).

In particolare, l'esigenza di coinvolgere adeguatamente le regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nell'ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa.

La Corte costituzionale ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251) e una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (sentenza n. 31 del 2006).

Se l'intervento legislativo statale riguarda non l'intero territorio nazionale, ma solo quello siciliano, il principio espresso da siffatto indirizzo (cioè la necessità dell'intesa) va riferito ed applicato non solo e non tanto al procedimento da attuare in sede di Conferenza Stato-regioni (sul quale v. *infra* sub lettera *f*), ma specificamente al rapporto Stato-Regione Siciliana. La rideterminazione del numero e delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, allorché riguardi la sola Regione Siciliana, richiede di essere decisa a mezzo di strumenti procedurali di tipo collaborativo che muovano dall'intesa tra lo Stato e la regione sin dall'individuazione dei soggetti e delle relative circoscrizioni.

In tale prospettiva la Corte costituzionale ha affermato che «l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie», «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo (sentenza n. 1 del 2016)» (Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251).

Inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010).

Nel caso di specie la modifica organizzativa di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 non è stata preceduta da alcun'iter di coinvolgimento della regione interessata.

Né può ritenersi di trovare un indice di tale coinvolgimento nella mancata intesa manifestata dalla Conferenza Stato-regioni alla decisione assunta con decreto 8 agosto 2017. Ciò in quanto la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (Corte costituzionale 26 marzo 2010, n. 121), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (Corte costituzionale 21 gennaio 2016, n. 7).

Con l'art. 54-ter, comma 2 del decreto-legge n. 73 del 2021 lo Stato è intervenuto a modificare dall'alto le circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio siciliane senza dimostrare la necessità di tale intervento e dell'urgenza di esso. E ciò nell'ambito di un sistema fondato invece, in termini generali, sull'iniziativa delle stesse camere di commercio (legge n. 580 del 1993), iniziativa comunque preservata dal coinvolgimento di Unioncamere nell'ambito della riforma introdotta dall'art. 3 della legge n. 219 del 2016.

Né depone in senso contrario la sola previsione di un coinvolgimento regionale in ordine alla nomina dell'organo straordinario di gestione delle nuove camere di commercio («con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio»).

Si dubita quindi, in tale prospettiva, della legittimità costituzionale della previsione per mancato rispetto del principio di leale collaborazione, in violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione per non avere coinvolto la regione nella decisione presa.

34. In conclusione, gli appelli principali sono accolti e per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, è respinta la prima censura dei motivi aggiunti presentati al TAR.

I motivi contenuti negli appelli incidentali avverso la reiezione delle ulteriori censure dedotte con i motivi aggiunti sono respinti salvo il motivo riguardante la legittimità del provvedimento impugnato in ragione della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 e il motivo relativo al contributo e alle spese, che sarà deciso all'esito del giudizio.

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 per violazione degli articoli 3, 77 comma 2, 97 comma 2 e 117 commi 3 e 4 della Costituzione.



35. Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti degli articoli 79 e 80 codice di procedura amministrativa e 295 del codice di procedura civile, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

36. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, parzialmente e non definitivamente pronunciando:

riunisce gli appelli, come in epigrafe proposti;

accoglie gli appelli principali e per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, respinge la prima censura dedotta con i motivi aggiunti presentati al TAR;

respinge i motivi contenuti negli appelli incidentali avverso la reiezione delle ulteriori censure dedotte con i motivi aggiunti, salvo il motivo riguardante la legittimità del provvedimento impugnato in ragione della questione di illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 e il motivo relativo al contributo e alle spese, che sarà deciso all'esito del giudizio;

visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 73 del 2021 per violazione degli articoli 3, 77 comma 2, 97 comma 2 e 117 commi 3 e 4 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;

sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1, codice di procedura amministrativa;

dispone, a cura della segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità. Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri, al presidente della Regione Siciliana, e all'Assemblea regionale siciliana. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 15 dicembre 2022 e 29 dicembre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, presidente;

Solveig Cogliani, consigliere;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere, estensore;

Maria Immordino, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: MOLINARO

23C00096

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-021) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

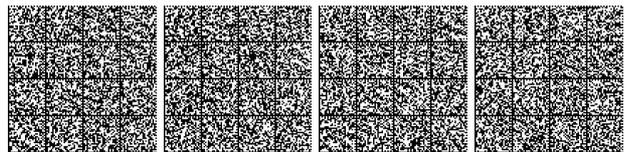
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

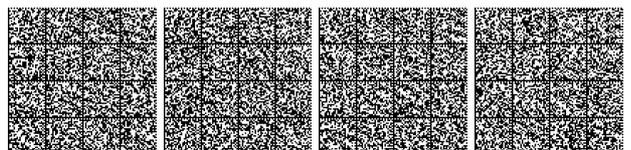
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

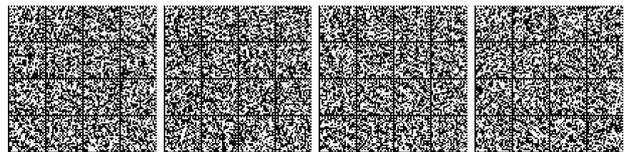
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

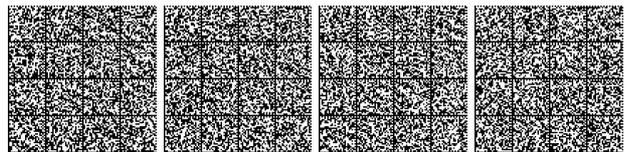
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.

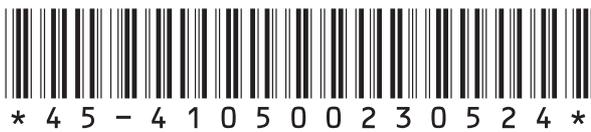


pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

