

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 47

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 novembre 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 231. Ordinanza 19 ottobre - 17 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Norme della Regione Molise - Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione - Sanzione amministrativa per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento - Denunciata equiparazione tra situazioni diseguali e irragionevolezza nel calcolo degli interessi di mora - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, art. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 1

### N. 232. Ordinanza 19 ottobre - 17 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza delle autonomie speciali - Trasferimenti a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF per gli anni 2022-2024 - Trasferimenti a favore delle autonomie speciali - Determinazione, mediante decreto ministeriale, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia anziché sulla base di un'intesa o accordo con la Regione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Successiva rinuncia, in mancanza della costituzione del resistente - Estinzione del processo.**

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, terzo comma, 97, 119 e 120, secondo comma; statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, artt. 24, 25, 48, 49, 63 e 65. .... Pag. 4

### N. 233. Sentenza 5 ottobre - 21 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Prestito sottoscritto tra il Ministero dell'economia e la Regione Siciliana, finalizzato all'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 - Copertura delle quote residue di capitale ed interessi, a decorrere dal 2016, mediante il Fondo sanitario - Violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 3, art. 6.
- Costituzione, artt. 32, 81, sesto comma, 117, secondo comma, lettere e) e m), e 119, primo, quarto e sesto comma..... Pag. 6



**ATTI DI PROMOIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. 75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022 (della Regione Lombardia)

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio, istituito presso il Ministero della cultura, sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare sentita la Conferenza Stato-Regioni.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo e, anche attraverso tali osservatori, verificano l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono e sostengono attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**

– Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettere a), b), e c); 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).....

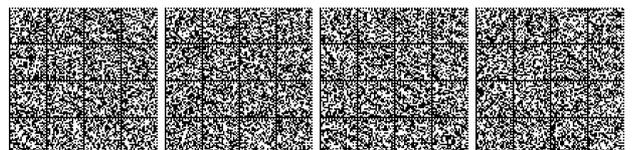
Pag. 17

N. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022 (della Regione Piemonte)

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Previsione che nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la relativa composizione e le modalità di funzionamento sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Definizione, con decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale - Previsione che con il medesimo decreto sono stabilite, peraltro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema.**



**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione dei medesimi osservatori e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**

- Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).....

Pag. 25

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Certificazione della contrattazione collettiva provinciale - Previsione che, fino all'entrata in vigore di una specifica norma di attuazione statutaria finalizzata a introdurre una disciplina sulla verifica, da parte della Corte dei conti, dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva e della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, tale verifica è assicurata esclusivamente dalla Provincia attraverso il collegio dei revisori dei conti.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022 - 2024), art. 9.....

Pag. 34

- N. 134. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 3 ottobre 2022

**Reati e pene - Reato di furto - Circostanze aggravanti - Circostanza aggravante della violenza sulle cose - Mancata previsione, ai fini dell'integrazione di tale circostanza, che la cosa oggetto della violenza abbia un valore economico apprezzabile per quanto modesto, oppure, in alternativa, che la violenza esplicita sia tale da comportare un pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti.**

- Codice penale, art. 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi.....

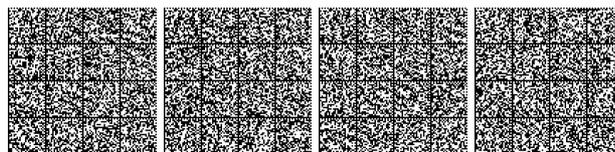
Pag. 43

- N. 135. Ordinanza del Tribunale di Genova del 22 agosto 2022

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario (nel caso di specie: chimico, iscritto all'Albo dell'Ordine dei chimici e dei fisici) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie ed è annotato nel relativo Albo professionale - Omessa preventiva valutazione rispetto alle concrete tipologie di svolgimento della professione.**

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e modificato dall'art. 8, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.....

Pag. 48



## N. 136. Ordinanza del Tribunale di Padova del 14 luglio 2022

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Previsione, con circolare del Ministero della salute, delle indicazioni e dei termini relativi alla vaccinazione anche con riguardo al caso di intervenuta guarigione dal virus.**

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, commi 1 e 5, come sostituiti dall’art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e modificati dall’art. 8, comma 1, letter[e] *a*) [e *b*),] del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.....

Pag. 59

## N. 137. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 18 luglio 2022

**Caccia - Fauna - Norme della Regione Veneto - Prevista approvazione del Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) - Esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dai territori sottoposti al regime giuridico proprio delle Zone Faunistiche delle Alpi.**

- Legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2 (Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna e per il prelievo venatorio”), art. 1 e allegati B e C della medesima legge.....

Pag. 64



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 231

Ordinanza 19 ottobre - 17 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Norme della Regione Molise - Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione - Sanzione amministrativa per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento - Denunciata equiparazione tra situazioni diseguali e irragionevolezza nel calcolo degli interessi di mora - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, art. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* Daria de PRETIS, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso nel procedimento vertente tra P. P. e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso e tra SO.PE.A. - Società petroli Abruzzo di P. P. & C. sas e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso, con ordinanza del 6 dicembre 2019, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 dicembre 2019, iscritta al n. 93 del registro ordinanze del 2021, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), che sanziona l'omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione;



che il giudice *a quo* riferisce di essere investito dei ricorsi presentati da SO.PE.A. - Società petroli Abruzzo di P. P. & C. sas e da P. P. quale socia accomandataria della stessa nei confronti dell' Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso, per l'annullamento del provvedimento del 14 dicembre 2018, con il quale l'amministrazione resistente aveva irrogato alle ricorrenti la sanzione per il ritardato versamento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, prevista dalla disposizione censurata;

che il rimettente espone che, a sostegno delle impugnazioni, le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità costituzionale di tale disposizione regionale, nella parte in cui prevede la medesima sanzione pecuniaria per l'omesso assolvimento dell'imposta e per il suo tardivo versamento e applica interessi di mora in misura fissa e non proporzionata alla durata del ritardo nell'adempimento;

che lo stesso giudice *a quo* riferisce che le parti private hanno lamentato altresì il contrasto della norma censurata con l'art. 6, comma 1, lettera *c*), della legge delega 14 giugno 1990, n. 158 (Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni), con gli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e la previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione) e con l'art. 3, comma 13, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

che, secondo le ricorrenti, la normativa statale ha attribuito al legislatore regionale la facoltà di introdurre una sanzione pecuniaria per la sola ipotesi di evasione del tributo, mentre, per il caso del ritardato versamento, ha previsto esclusivamente l'applicazione dell'indennità di mora e degli interessi;

che, sulla scorta di tali deduzioni, le parti private hanno sollecitato la CTP rimettente a disapplicare la norma sanzionatoria regionale all'esito di una interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, ovvero a verificarne la legittimità costituzionale e, se del caso, sollevare la relativa questione innanzi a questa Corte;

che il rimettente espone che nel giudizio *a quo* si è costituita l' Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione interregionale per la Puglia, il Molise e la Basilicata - Ufficio delle dogane di Campobasso, sostenendo la legittimità del provvedimento emesso e chiedendo, in via subordinata, rideterminarsi la sanzione con esso irrogata secondo il principio di proporzionalità, così come enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disapplicazione dell'art. 4 della legge reg. Molise n. 38 del 2004, auspicata dalle ricorrenti, sarebbe impraticabile in quanto lederebbe le prerogative della Regione, e potrebbe condurre a "un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato";

che la stessa rideterminazione della sanzione secondo un criterio di graduazione che tenga conto del principio di proporzionalità, richiesta in via subordinata dall'amministrazione finanziaria, si tradurrebbe in una disapplicazione della norma in scrutinio, comportando una indebita sostituzione del giudice al legislatore regionale;

che, nondimeno, a giudizio del rimettente, una decisione di rigetto confermerebbe una sanzione ingiusta, perché applicata in misura uguale in situazioni diverse, connotate da differente gravità, anche sotto il profilo del danno erariale prodotto;

che, infatti, la norma sanzionatoria regionale, per un verso, violerebbe «i criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative» e, per l'altro, si porrebbe in contrasto con i principi di uguaglianza e di proporzionalità per la «irragionevole equiparazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, di situazioni tra loro diseguali», (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 144 del 2005), oltre che per l'assenza di proporzione degli interessi moratori rispetto alla durata del ritardo.

Considerato che l'art. 4 della legge reg. Molise n. 38 del 2004, nella formulazione vigente al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione, al comma 3 prevede che, in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione entro il termine, previsto dal comma 1, del «giorno quindici del mese successivo a quello di riferimento», «si applica la sanzione amministrativa del 50 per cento calcolata sull'importo non versato o tardivamente versato e gli interessi moratori, nella misura fissata per l'interesse legale, a decorrere dal giorno in cui l'imposta è dovuta alla Regione Molise», salva l'applicazione dell'istituto del ravvedimento di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nonché dell'art. 7 dello stesso decreto legislativo;



che la legge regionale in cui è inserita la norma sanzionatoria censurata è stata emanata in attuazione delle disposizioni statali istitutive del tributo regionale in questione e, segnatamente, dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge delega n. 158 del 1990 e degli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 398 del 1990;

che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, tanto le disposizioni di legge statale recanti norme sull'imposta in esame, quanto la legge regionale sospettata di illegittimità costituzionale, sono state abrogate;

che, in particolare, la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio per il triennio 2021-2023), all'art. 1, comma 628, ha stabilito che l'art. 6, comma 1, lettera c), della legge n. 158 del 1990, l'art. 17 del d.lgs. n. 398 del 1990 e l'art. 13, comma 3, della legge n. 549 del 1995, insieme ad altre previsioni di fonti legislative statali recanti disposizioni sull'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, «sono abrogati»;

che la legge regionale contenente la norma censurata è stata abrogata dall'art. 6, comma 6, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 20 (Assestamento del bilancio di previsione 2020-2022 e modifiche a leggi regionali);

che nella legge n. 178 del 2020 è contenuta una norma transitoria che fa salvi «gli effetti delle obbligazioni tributarie già insorte» (art. 1, comma 628) e una disciplina transitoria si rinviene anche nell'art. 6, comma 6, della legge reg. Molise n. 20 del 2020, a mente del quale «[a] far data dal 1° gennaio del 2021, è abrogata la legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005)»;

che il regime abrogativo e transitorio introdotto dalla nuova disciplina investe in modo significativo il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione sanzionatoria censurata;

che spetta al rimettente la valutazione della incidenza delle illustrate modifiche legislative sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (*ex multis*, ordinanze n. 185 del 2020, n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018);

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti alla Commissione tributaria provinciale di Campobasso per un nuovo apprezzamento della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato quadro normativo determinatosi per effetto dello *ius superveniens* di cui alla legge n. 178 del 2020 e alla legge reg. Molise n. 20 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria provinciale di Campobasso.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 232

*Ordinanza 19 ottobre - 17 novembre 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza delle autonomie speciali - Trasferimenti a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF per gli anni 2022-2024 - Trasferimenti a favore delle autonomie speciali - Determinazione, mediante decreto ministeriale, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia anziché sulla base di un'intesa o accordo con la Regione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Successiva rinuncia, in mancanza della costituzione del resistente - Estinzione del processo.**

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, terzo comma, 97, 119 e 120, secondo comma; statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, artt. 24, 25, 48, 49, 63 e 65.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici :* Daria de PRETIS, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, 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), promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 1° marzo 2022, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto che, con ricorso iscritto al registro ricorsi n. 20 del 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2022, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, 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) per violazione degli artt. 3, 5, 81, terzo comma, 97, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione; degli artt. 24, 25, 48, 49, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); dell'art. 2 del decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica);

che l'art. 1, comma 4, della legge n. 234 del 2021 stabilisce che: «[i]n relazione agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale, allo scopo di concorrere all'adeguamento dei bilanci delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano è previsto, per gli anni 2022-2024, un trasferimento a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF derivante dai commi 2 e 3. Gli importi spettanti a ciascuna autonomia speciale sono stabiliti, entro il 31 marzo 2022, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'istruttoria operata da un apposito tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia speciale»;



che la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede che l'importo spettante alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sia stabilito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sulla base dell'istruttoria operata da un apposito tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato «con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia speciale», anziché sulla base di un'intesa o accordo con la Regione, ad avviso della ricorrente, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.;

che la Regione ricorrente lamenta il contrasto con il metodo dell'accordo anche in riferimento agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale - i quali rispettivamente prevedono l'accordo sia per la modificazione della parte finanziaria dello statuto con legge ordinaria rinforzata dalla concertazione, sia per l'adozione delle norme di attuazione dello statuto elaborate in seno alle commissioni paritetiche - e all'art. 2 del d.lgs. n. 154 del 2019, che disciplina il metodo dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema integrato degli enti territoriali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

che, ad avviso della ricorrente, l'art. 1, comma 4, della legge n. 234 del 2021, nel prevedere il trasferimento dello Stato a favore delle autonomie speciali senza predisporre le risorse finanziarie necessarie a farvi fronte, determinerebbe incertezza sull'entità delle risorse finanziarie a disposizione della Regione, pregiudicando, così, l'autonomia finanziaria e di bilancio nonché il corretto esercizio delle funzioni regionali;

che la diminuzione del gettito derivante dalla riduzione delle aliquote fiscali avrebbe carattere permanente, per cui, una volta riconosciuta dallo Stato l'esigenza di adeguamento, sarebbe irragionevole e lesivo dell'autonomia finanziaria regionale prevedere un trasferimento compensativo solo per il primo triennio;

che, pertanto, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e per il diverso trattamento rispetto al complesso delle regioni, e con gli artt. 48 e 49 dello statuto speciale, nonché con l'art. 119 Cost., per violazione del principio di adeguatezza della dotazione finanziaria;

che la mancata previsione delle risorse da destinare al trasferimento previsto dalla stessa disposizione impugnata provocherebbe incertezza sulle somme a disposizione della Regione che si ripercuoterebbe sulle attribuzioni regionali, pregiudicando l'autonomia finanziaria e di bilancio garantita dagli artt. 24, 25, 48 e 49 dello statuto speciale;

che ciò, oltre tutto, impedirebbe di programmare correttamente il ciclo di bilancio determinando effetti negativi sull'azione regionale nei diversi settori che richiedono interventi di spesa (art. 5, numero 16, dello statuto speciale e art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), violando il principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost.;

che, per effetto, risulterebbe incerto anche l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio prescritto a tutti gli enti territoriali dall'art. 119, primo comma, Cost., e a tutte le amministrazioni pubbliche dall'art. 97, primo comma, Cost.;

che, inoltre, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede il trasferimento compensativo per il solo triennio 2022-2024, senza alcuna previsione per il periodo successivo, violerebbe l'autonomia finanziaria della Regione, nonché gli artt. 3, primo comma, e 97 Cost.

che, infine, sarebbe violato l'art. 81 Cost., sotto il profilo della mancata copertura finanziaria della spesa, in quanto la disposizione impugnata, nel prevedere la compensazione del minor gettito tributario per la Regione, non disporrebbe lo stanziamento delle risorse necessarie per farvi fronte;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito in giudizio;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, in data 1° marzo 2022, è stato stipulato un accordo tra il Governo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano con il quale il Governo si è impegnato a trasferire a ciascuna autonomia speciale, ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, gli importi ivi indicati, per gli anni 2022, 2023 e 2024, a titolo di perdita di compartecipazione IRPEF;

che, con il predetto accordo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome si sono impegnate a non promuovere questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale avverso il comma 4 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 e, laddove già promossa, a rinunciare al ricorso.

Considerato che con ricorso iscritto al registro ricorsi n. 20 del 2022 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della n. 234 del 2021, per violazione degli artt. 3, 5, 81, terzo comma, 97, 119 e 120, secondo comma, Cost.; degli artt. 24, 25, 48, 49, 63 e 65 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1; dell'art. 2 del d.lgs. n. 154 del 2019;



che, a seguito dell'accordo stipulato in data 1° marzo 2022 tra Governo, Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e di Bolzano, la Giunta della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con deliberazione 18 marzo 2022, n. 359, ha autorizzato la rinuncia al ricorso n. 20 del 2022 promosso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 234 del 2021;

che, con atto depositato il 28 marzo 2022, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha presentato rinuncia al ricorso n. 20 del 2022;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigenti *ratione temporis*, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, in mancanza della costituzione del resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 142 e n. 44 del 2022, n. 51 del 2021 e n. 226 del 2020).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative vigenti *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220232

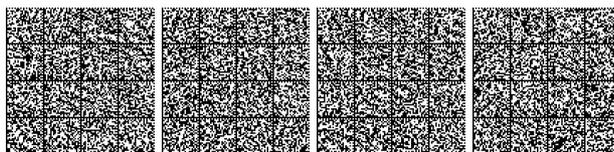
N. 233

*Sentenza 5 ottobre - 21 novembre 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Prestito sottoscritto tra il Ministero dell'economia e la Regione Siciliana, finalizzato all'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 - Copertura delle quote residue di capitale ed interessi, a decorrere dal 2016, mediante il Fondo sanitario - Violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 3, art. 6.
- Costituzione, artt. 32, 81, sesto comma, 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), e 119, primo, quarto e sesto 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 dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento vertente tra la Procura generale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana e la Regione Siciliana, con ordinanza del 17 gennaio 2022, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;  
udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;  
udito l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;  
deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2022 (reg. ord. n. 10 del 2022), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), in riferimento, complessivamente, agli artt. 32, 81, sesto comma, 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), e 119, primo, quarto e sesto comma, della Costituzione.

1.1.- La Corte rimettente premette di essere investita del ricorso, proposto dalla Procura generale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale d'appello della Regione Siciliana, avverso la decisione del 2 luglio 2021, n. 6, con cui le Sezioni riunite per la stessa Regione hanno parificato il rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019.

All'esito dell'udienza del 7 ottobre 2021 il giudice *a quo* ha pronunciato il dispositivo della sentenza parziale che ha deciso il giudizio quanto al primo motivo di ricorso, sollevando, con separata ordinanza, le odierne questioni di legittimità costituzionale relative all'ulteriore motivo di ricorso, con il quale il pubblico ministero ha contestato l'inserimento nel perimetro sanitario di una spesa ritenuta ad esso estranea, poiché relativa all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato.

1.2.- La norma regionale censurata, nella formulazione originaria, stabilisce che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario».

Il richiamato art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», ha autorizzato lo Stato ad anticipare alle Regioni Lazio, Campania e Molise e alla Regione Siciliana «la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005»; in forza del successivo comma 47, le regioni interessate «sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute» con le quali - ai sensi del comma 48 dello stesso art. 2 - esse «provvedono all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente».



Secondo il giudice *a quo*, la suddetta norma regionale «qualific[herebbe] la spesa per l'ammortamento dell'erogazione finanziaria alla stregua di una spesa "sanitaria"», inserendola nel relativo perimetro previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

1.3.- Ciò premesso, la Corte rimettente ricorda che l'oggetto principale del giudizio di parificazione del rendiconto regionale è il saldo del risultato di amministrazione, che deve esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente all'esito del processo di corretta rappresentazione delle poste contabili. Ai fini di tale giudizio occorre dunque riscontrare il processo logico-matematico che porta al saldo e verificare la conformità di quest'ultimo alle regole contabili di cui al citato d.lgs. n. 118 del 2011, attuative dei principi costituzionali sugli equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 81 e 119 Cost.

1.4.- L'ordinanza prosegue precisando che, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il cosiddetto perimetro sanitario individua l'area del bilancio regionale costituita dalle entrate e delle uscite relative al finanziamento della sanità.

La *ratio* della citata disposizione, secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente (sentenze n. 142 e n. 132 del 2021, n. 57 [recte: 157] e n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017), sarebbe contenuta nella stessa legge di delega dal momento che l'art. 8, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), avrebbe prescritto al legislatore delegato di introdurre classificazioni di bilancio che garantissero l'esatta perimetrazione delle «spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

Il citato art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 garantirebbe quindi alle Regioni di essere in grado di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e allo stesso tempo di rispondere «in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quell[a] ordinaria».

Inoltre, come precisato dalla sentenza n. 132 del 2021 di questa Corte, la separazione tra le prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie sarebbe funzionale a scongiurare il rischio di destinare «risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi».

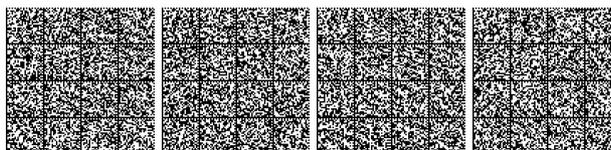
Ad avviso del giudice *a quo*, quindi, la destinazione delle risorse che finanziano i LEA andrebbe preservata «mettendo al riparo il fondo sanitario da indebiti assorbimenti ad opera di spese ordinarie e "altre" spese sanitarie».

In questo senso, la separazione contabile prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituirebbe «il presidio contabile al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicur[at]o con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria» (sono richiamate le sentenze n. 6 del 2019 e n. 169 del 2017).

1.4.1.- La norma di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituirebbe dunque «parametro interposto di costituzionalità» - con riferimento alla competenza statale esclusiva sull'armonizzazione dei bilanci pubblici - diretto a garantire sia la «trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA», sia la loro erogazione nel tempo, «assicurando il necessario delicato bilanciamento tra tutela della salute (art. 32 Cost.) ed equilibrio finanziario (art. 81 e 119 Cost.)».

2.- Secondo l'ordinanza di rimessione, pertanto, il censurato art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 «incide[rebbe] sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, ossia sull'oggetto del giudizio di parificazione». Infatti, la norma regionale, «estendendo alla spesa per il mutuo contratto nel 2007 il trattamento contabile previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, da un lato impedi[rebbe] di rilevare, in termini giuridici e contabili, l'indebita distrazione di risorse del fondo sanitario ed il conseguente ricalcolo della parte vincolata del risultato di amministrazione, dall'altro consent[irebbe] di aggirare la questione della copertura della spesa sostenuta per la rata di restituzione».

Al contrario, la rimozione della norma censurata consentirebbe di rilevare «un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019», dal momento che: a) la suddetta rata andrebbe esclusa dalle poste passive del perimetro sanitario; b) di conseguenza, il saldo di quest'ultimo sarebbe positivo «poiché il totale delle entrate vincolate sopravanzerebbe il totale delle spese legittimamente computabili come corrispondenti al vincolo di scopo»; c) tale saldo positivo corrisponderebbe alle entrate vincolate non impiegate per l'erogazione di servizi sanitari ma per la copertura di una spesa meramente finanziaria, quale l'ammortamento del mutuo indicato dalla norma regionale; d) per lo stesso importo andrebbe dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, ciò che determinerebbe «una ulteriore compressione della parte disponibile» del risultato stesso «con il conseguente peggioramento del disavanzo effettivo, che la Regione deve assumere a punto di riferimento nel ciclo di bilancio, ai fini delle variazioni in sede di assestamento».



Di qui la rilevanza delle questioni sollevate, anche in forza dei due effetti contabili prodotti dalla norma regionale censurata alterando il risultato di amministrazione: per un verso, essa consentirebbe di accertare risorse ulteriori, «per una spesa “non sanitaria”», con le regole proprie del perimetro sanitario ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, ossia «con un accertamento automatico per effetto dell’impegno della spesa»; per altro verso, «se anche si considerasse la rata per la restituzione dell’anticipazione come una spesa “sanitaria” non sarebbe garantita la necessaria separazione [...] con effetto di scaricare sul fondo sanitario il “costo” della rata».

3.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma regionale contrasterebbe con «numerosi precetti costituzionali, mediante la [...] violazione dell’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011».

3.1.- Anzitutto, «consente[ndo] di dare copertura a spesa ordinaria senza una effettiva verifica della sussistenza delle entrate, in deroga alla disciplina contabile ordinaria», l’art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 violerebbe l’art. 119, primo comma, Cost. laddove questo assegna alle regioni, e agli altri enti territoriali, «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci».

La norma censurata, infatti, produrrebbe l’effetto di «deresponsabilizza[re] le autorità regionali di bilancio dal trovare adeguate risorse che garantiscano la “sostenibilità economica”» della spesa in questione, «non strettamente destinata alla erogazione dei LEA».

3.2.- È poi denunciata la violazione degli artt. 119, quarto comma, 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Il giudice *a quo*, al riguardo, evidenzia che tutte le spese inserite nel perimetro sanitario dovrebbero essere «collegate alla prestazione di beni e servizi da parte dei fornitori», per cui l’inclusione nel suddetto perimetro della spesa di ammortamento «produ[rrebbe] una riduzione delle risorse destinate al finanziamento» della spesa sanitaria e sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima «ai sensi dell’art. 119, c. 4, ed in ultima analisi ai sensi degli artt. 117, c. 2, lett. *m*) e 32 Cost.», sotto distinti profili. In particolare, «la spesa di ammortamento del debito [sarebbe] una spesa non sanitaria, estranea cioè alle “funzioni pubbliche” di cui all’art. 119, c. 4, Cost.»; inoltre, la suddetta inclusione «avv[errebbe] senza rispettare il principio della separazione contabile necessaria per garantire l’effettiva erogazione dei LEA (corollario degli artt. 117, c. 2, lett. *m*) e 32 Cost.)».

3.3.- La Corte rimettente prospetta due ulteriori censure, ravvisando la violazione delle competenze legislative esclusive statali di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione contabile, e 81, sesto comma, Cost., in materia di saldi.

Quanto al primo dei due parametri evocati, con la disposizione censurata, la Regione, esercitando «una competenza normativa che non le spetta», avrebbe allargato il perimetro di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 «a danno di coperture che devono garantire la continuità di erogazione dei LEA».

Inoltre, la stessa previsione «alter[erebbe] la struttura delle spese che concorrono a determinare il saldo del perimetro sanitario», in contrasto con la riserva di legge statale stabilita dall’art. 81, sesto comma, Cost., sulle norme fondamentali e sui criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci.

3.4.- Da ultimo, il giudice *a quo* ritiene che l’art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 violi anche l’art. 119, sesto comma, Cost., che prevede il ricorso all’indebitamento da parte delle regioni solo per spese di investimento.

Al riguardo premette che, a porsi fuori della regola aurea di cui all’art. 119, sesto comma, Cost., sarebbe stato in realtà l’art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244 del 2007, perché, autorizzando l’erogazione di liquidità a favore di alcune regioni, avrebbe in sostanza dato copertura, attraverso l’indebitamento, al loro disavanzo sanitario progressivo e non a una spesa di investimento.

Tuttavia, tali profili di illegittimità costituzionale della norma statale non sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, dove piuttosto verrebbero in considerazione solo gli «effetti contabili di tale operazione» regolati dalla norma regionale censurata, che autorizza la spesa di ammortamento.

Sarebbe dunque questa a essere affetta «da un vizio di costituzionalità “derivato”, per violazione dell’art. 119, c. 6. Cost.», poiché il bilancio regionale dovrebbe farsi carico della restituzione del trasferimento statale a suo tempo ricevuto a sostegno dei LEA, nonostante questo sia «una forma [di] copertura non consentita dalla Costituzione».

4.- La Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio in data 9 marzo 2022, chiedendo di dichiarare l’inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

La difesa regionale eccepisce, in via preliminare, che il giudizio andrebbe sospeso «in attesa della definizione dei conflitti tra Enti Reg. Ric. n. 4/2021 e 1/2022», aventi ad oggetto, rispettivamente, il dispositivo della sentenza e la sentenza successivamente depositata nello stesso giudizio nell’ambito del quale la Corte dei conti rimettente ha adottato l’odierna ordinanza di rimessione. Infatti, l’esito favorevole dei giudizi per conflitto «travolgerebbe anche il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale» introdotto dalla citata ordinanza.



4.1.- In ogni caso, quanto alle questioni sollevate, la difesa regionale ricorda che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 era stata già eccepita dal pubblico ministero contabile nel giudizio di parifica innanzi alle Sezioni riunite siciliane e che queste l'avevano dichiarata inammissibile non avendo il primo argomentato sull'effettiva incidenza della norma ai fini della decisione da assumere.

Una volta riproposta la questione innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, la Regione Siciliana ne aveva argomentato la irrilevanza per effetto della sopravvenuta approvazione del rendiconto con legge regionale.

La promulgazione di quest'ultima, avvenuta prima della celebrazione del giudizio davanti alla Corte rimettente, avrebbe dunque comportato sia la cessazione della materia del contendere sia, di fatto, «la decadenza della questione in esame».

4.2.- La difesa regionale ritiene inoltre «del tutto fuorviante» l'assunto del giudice *a quo* che ravvisa, nella norma regionale censurata, vizi «derivati, in particolare sulla base delle valutazioni compiute sulla costituzionalità anche del richiamato articolo 2 della legge n. 244/2007 - non oggetto del giudizio, anzi a parere dello stesso Organo rimettente non applicabile -».

4.3.- Nel merito delle questioni, la difesa regionale contesta la «prospettazione assiomatica di insufficienza di risorse finanziarie sul Fondo Sanitario, da cui deriverebbe una inadeguata erogazione dei LEA nel corso dell'anno 2019», non apparendo tale tesi «sostenuta da specifici elementi a supporto ed anzi risulta[ndo] contraddetta dall'analisi delle risultanze finanziarie validate dai tavoli tecnici ministeriali».

5.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza la difesa regionale ha segnalato, anzitutto, che la disposizione censurata è stata modificata ad opera dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), in base al quale le parole «A decorrere dall'esercizio finanziario 2016» sono state sostituite con le parole «Per gli esercizi finanziari 2016-2021».

Evidenziando che la disposizione avrebbe esaurito i suoi effetti dal 1° gennaio 2022, la difesa regionale prospetta quindi «la sopravvenuta cessazione della materia del contendere, quanto meno a decorrere da tale anno».

In ogni caso essa ricorda che, rispettando gli impegni presi in seno al tavolo tecnico con il comitato per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, la Regione avrebbe previsto uno stanziamento di importo almeno pari alle rate annue del prestito, che sarebbe poi stato svincolato e destinato ad altre finalità una volta verificato il raggiungimento dei LEA.

L'erogazione di questi, secondo la memoria, sarebbe stata comunque assicurata nell'esercizio 2019, sebbene la Regione sostenga tuttora una quota di compartecipazione al finanziamento della spesa sanitaria maggiore di quella cui a suo avviso sarebbe tenuta, in conseguenza della mancata definizione della «vexata quaestio» concernente la retrocessione da parte dello Stato delle accise sui prodotti petroliferi, di cui sono ripercorsi i termini essenziali.

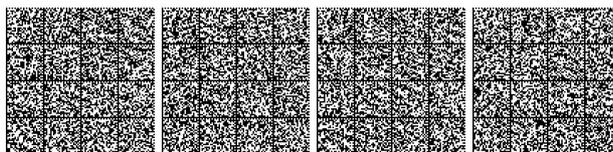
### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 10 del 2022), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, in riferimento, complessivamente, agli artt. 32, 81, sesto comma, 117, secondo comma, lettere e) ed m), e 119, primo, quarto e sesto comma, Cost.

La norma regionale censurata, nella formulazione originaria, stabilisce che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario».

Il richiamato art. 2, comma 46, della legge n. 244 del 2007 ha autorizzato lo Stato ad anticipare alle Regioni Lazio, Campania e Molise e alla Regione Siciliana «la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005»; in forza del successivo comma 47, le regioni interessate «sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute» con le quali - ai sensi del comma 48 dello stesso art. 2 - esse «provvedono all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente».

2.- Il giudice *a quo* è investito del ricorso proposto dal pubblico ministero contabile avverso la decisione delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana sulla parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019.



Con tale impugnazione è contestato, tra l'altro, l'inserimento nel cosiddetto perimetro sanitario - che, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, le regioni devono individuare nel loro bilancio - di una spesa allo stesso ritenuta estranea, in quanto relativa all'ammortamento del prestito ottenuto dal MEF e oggetto della previsione di cui all'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, del quale il pubblico ministero ha eccepito la illegittimità costituzionale.

2.1.- L'ordinanza di rimessione argomenta la rilevanza delle questioni sollevate evidenziando che il richiamato art. 6 «incide[rebbe] sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, ossia sull'oggetto del giudizio di parificazione»: la rimozione della norma censurata condurrebbe infatti a un «peggioramento del disavanzo effettivo, che la Regione deve assumere a punto di riferimento nel ciclo di bilancio, ai fini delle variazioni in sede di assestamento».

In questi termini, la rimettente non condivide l'esito della decisione impugnata poiché questa, pur ritenendo irregolare l'inserimento nel perimetro sanitario dei due capitoli di spesa relativi al rimborso del prestito, e perciò escludendoli dalla parifica, «non ne [avrebbe] tratto le necessarie conseguenze» sulla determinazione del risultato di amministrazione.

2.2.- L'ordinanza, muovendo dal presupposto che la norma regionale «qualific[herebbe] la spesa per l'ammortamento dell'erogazione finanziaria alla stregua di una spesa "sanitaria"», inserendola nel relativo perimetro previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, solleva plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016.

In particolare, sarebbero violati sia il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, primo comma, Cost., perché la previsione regionale deresponsabilizzerebbe le autorità regionali «dal trovare adeguate risorse» per una spesa ordinaria, sia l'art. 119, quarto comma, Cost., in quanto «l'inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario [determinerebbe] una riduzione automatica delle risorse disponibili per le funzioni attribuite».

Ancora, risulterebbero violati sia l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto tale inclusione avverrebbe «senza rispettare il principio della separazione contabile necessaria per garantire l'effettiva erogazione dei LEA», sia, di conseguenza, l'art. 32 Cost.

Sotto un ulteriore profilo è poi prospettata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui al citato art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, poiché la Regione avrebbe inserito nel perimetro sanitario una spesa ad esso estranea, «a danno di coperture che devono garantire la continuità di erogazione dei LEA».

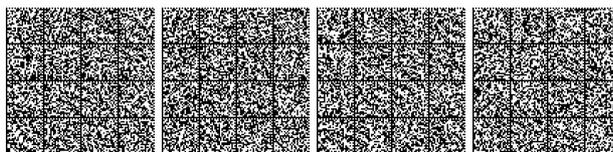
Inoltre, la stessa previsione «alter[erebbe] la struttura delle spese che concorrono a determinare il saldo del perimetro sanitario», in contrasto con la riserva di legge statale stabilita dall'art. 81, sesto comma, Cost. con riferimento alle norme fondamentali e ai criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci.

Un'ultima questione denuncia, infine, la violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., ravvisando nella norma regionale un «vizio di costituzionalità "derivato"» dalla circostanza che la legge n. 244 del 2007 (però espressamente ritenuta dal giudice *a quo* non rilevante nel suo giudizio), disattendendo la regola aurea prevista dalla citata disposizione costituzionale, avrebbe in sostanza dato copertura, attraverso l'indebitamento, a una spesa che non è di investimento, con l'ulteriore effetto che il bilancio regionale dovrebbe farsi carico della restituzione del trasferimento statale a suo tempo ricevuto a sostegno dei LEA, nonostante questo sia «una forma [di] copertura non consentita dalla Costituzione».

3.- In limine va rilevato che non è più attuale la richiesta, avanzata dalla Regione Siciliana nell'atto di costituzione, di sospendere il presente giudizio in attesa della pregiudiziale definizione dei conflitti di attribuzione dalla stessa promossi nell'ambito del medesimo procedimento davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Tali giudizi, infatti, sono già stati decisi da questa Corte, con la sentenza n. 184 del 2022, dichiarando che spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti odierna rimettente, «esercitare la funzione giurisdizionale» e quindi adottare la decisione di accoglimento del ricorso promosso dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019 resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

4.- In via preliminare, la difesa regionale eccepisce la inammissibilità delle questioni poiché, sull'assunto che la rilevanza debba valutarsi alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, la promulgazione della legge regionale di approvazione del rendiconto, anteriore all'ordinanza medesima, avrebbe comportato nel giudizio *a quo* sia la cessazione della materia del contendere, sia, di fatto, «la decadenza della questione in esame».



L'eccezione è priva di fondamento in quanto, proprio con riferimento alla medesima vicenda processuale, la citata sentenza n. 184 del 2022 ha escluso che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale innanzi alla Corte dei conti. Ciò che consente di confermare la validità dei presupposti processuali del giudizio *a quo*, già ritenuti sussistenti dallo stesso rimettente.

4.1.- Va condivisa la motivazione della rilevanza contenuta nell'ordinanza di rimessione.

Il giudice *a quo*, infatti, deve fare applicazione della norma censurata per decidere l'impugnazione avverso la decisione sulla parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, proposta dal pubblico ministero contabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera *e*), dell'Allegato 1 (Codice della giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Ciò in quanto l'oggetto del giudizio di parificazione è la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili (sentenza n. 184 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto).

In particolare, ove la disposizione censurata fosse costituzionalmente illegittima: *a*) la rata per l'anno 2019 del prestito regolato da tale norma andrebbe esclusa dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio; *b*) di conseguenza, il saldo di quest'ultimo registrerebbe un risultato positivo, essendo maggiore il totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili; *c*) per lo stesso importo andrebbe dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione - ai sensi dell'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 - e, nella specie, rilevato il corrispondente peggioramento del disavanzo effettivo.

5.- Va, infine, disattesa la prospettata sopravvenuta «cessazione della materia del contendere» che, ad avviso della difesa regionale, discenderebbe dalla modifica apportata alla disposizione censurata dall'art. 113, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, nel senso di abrogarla a partire dal 1° gennaio 2022.

Si tratta - a prescindere dalla irrivalenza della richiesta in un giudizio in via incidentale - di una modifica palesemente ininfluenza nel giudizio *a quo* nel quale, per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2019, vengono in rilievo le previsioni allora vigenti, tra le quali la disposizione regionale censurata nella formulazione originaria.

6.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, sesto comma, e 119, quarto e sesto comma, Cost. sono inammissibili.

6.1.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., l'ordinanza di rimessione non ne chiarisce minimamente i termini, omettendo di richiamare la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e non confrontandosi con le disposizioni della stessa eventualmente pertinenti, tra le quali quella di cui all'art. 9, sull'equilibrio dei bilanci delle regioni. Ciò comporta un'insufficiente motivazione della non manifesta infondatezza della questione sollevata.

6.2.- Altrettanto oscura è la dedotta violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., dal momento che non viene in alcun modo chiarito in quali termini la censurata norma regionale possa ledere un parametro diretto a tutelare l'autonomia regionale nelle sue relazioni con lo Stato.

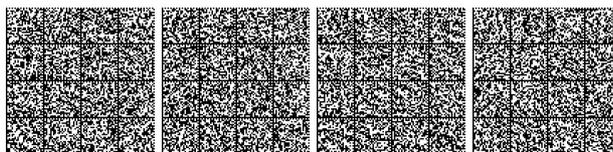
6.3.- Infine, l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost. discende dalla contraddittorietà della sua motivazione.

L'ordinanza di rimessione, infatti, censura l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 per «un vizio di costituzionalità “derivato”» dalla violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che l'ordinanza stessa imputa alla previsione della legge statale, che a suo tempo ha autorizzato il prestito alle regioni, di cui però esplicitamente avverte di non dovere fare applicazione e che, di conseguenza, non sottopone al vaglio di questa Corte. In questi termini la prospettazione di un'illegitimità costituzionale “derivata” rappresenta una intrinseca contraddizione, data l'assenza di ogni accertamento in merito al vizio che affliggerebbe la legge statale.

7.- All'esame delle questioni scrutinabili nel merito è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del pertinente quadro normativo.

7.1.- È infatti significativo ricordare che la disposizione di cui all'art. 2, comma 46, della legge n. 244 del 2007, richiamata da quella regionale censurata, è stata espressamente adottata in attuazione di accordi sottoscritti tra lo Stato, le Regioni Lazio, Campania, Molise e la Regione Siciliana, i cui servizi sanitari si presentavano, in quel momento, in una situazione gravemente patologica, sia in relazione al debito pregresso sia riguardo ai disavanzi accumulati.

Pertanto, tale previsione statale è stata funzionale a concedere a queste Regioni, a fronte della sottoscrizione di specifici accordi diretti anche a responsabilizzarle nel risanamento strutturale dei rispettivi servizi sanitari, un'imponente anticipazione di liquidità - fino a 9.100 milioni di euro - da impiegare per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005.



Tale intervento si è aggiunto a un altro, di poco precedente, contenuto nell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2007, n. 64, con cui lo Stato ha stabilito un concorso straordinario, pari a 3.000 milioni di euro, nel ripiano dei disavanzi sanitari del periodo 2001-2005, per quelle regioni che, non più in grado di sanarli autonomamente, sottoscrivevano gli specifici piani di rientro prima richiamati (l'intervento ha pertanto riguardato, in concreto, le medesime Regioni sopra menzionate nonché la Regione Abruzzo, che non ha poi usufruito dell'anticipazione di liquidità).

7.2.- Tale excursus dimostra quindi, con tutta evidenza, l'insorgere di un contesto in cui, anche in difetto di adeguate regole contabili e di appropriati meccanismi di responsabilizzazione, la gestione della sanità di alcune regioni si è trovata in una situazione altamente deficitaria, determinando gravi disfunzioni ed esternalità negative di cui si è dovuto fare carico anche l'intero sistema nazionale.

7.3.- L'accordo sottoscritto con la Regione Siciliana il 31 luglio 2007 - così come quelli conclusi con le altre tre Regioni interessate - prevede all'art. 1, comma 4, che, a fronte del prestito statale, la Regione si impegni a versare annualmente e per trenta anni, a decorrere dal 2008, a titolo di rimborso allo Stato, l'importo ivi indicato, «specificamente individuato e finalizzato nel bilancio regionale»; inoltre, all'art. 6, comma 1, lettera *d*), è stabilito, a pena di nullità dell'accordo, l'impegno della Regione ad adottare «il provvedimento legislativo relativo alla copertura pluriennale del prestito previsto da parte dello Stato».

Questa condizione è stata adempiuta dalle quattro Regioni interessate all'anticipazione di liquidità; in particolare, la Regione Siciliana ha approvato l'art. 7 della legge della Regione Siciliana 21 agosto 2007, n. 17 (Assestamento tecnico del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno 2007. Copertura del disavanzo del Servizio sanitario regionale relativo all'anno finanziario 2006). Tale disposizione, da un lato, ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'impegno trentennale di 185 milioni di euro da versare annualmente in entrata del bilancio dello Stato; dall'altro lato, per la copertura ha previsto, al comma 5, «una quota annuale di pari importo del gettito derivante dalle tasse automobilistiche di spettanza regionale».

In disparte le prime due rate di restituzione del prestito, regolate dalla norma ora menzionata, nel periodo dal 2010 al 2015 la Regione Siciliana ha tuttavia erogato la rata annua utilizzando quote del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), avvalendosi della previsione speciale che ha consentito alle regioni in piano di rientro, d'intesa con il Governo, di impiegarle «a copertura dei debiti sanitari [...] nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE» (art. 2, comma 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»).

7.4.- Una volta esaurita l'operatività di quest'ultima previsione, l'iniziale disposizione regionale sulla copertura della restituzione del prestito statale è stata sostituita dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, che ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue del prestito a suo tempo sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

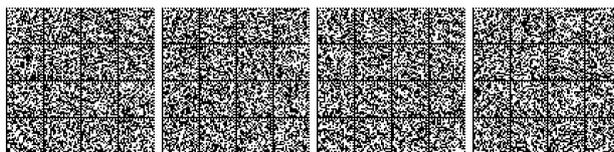
8.- La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

Tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte.

Non a caso le prescrizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 si sviluppano in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle «spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione» (art. 8, comma 1, lettera *a*, numero 1, della legge n. 42 del 2009).

È in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione *A*) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a*) della sezione *B*) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».



Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

9.- In questi termini, il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019), con «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132 del 2021).

Con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie» (sentenza n. 132 del 2021).

9.1.- La disposizione censurata non è al contrario inquadrabile in quest'ultima fattispecie: la spesa in essa prevista, infatti, prescinde completamente sia dall'ipotesi di utilizzo di risparmi conseguenti a una gestione virtuosa, sia da finalità sanitarie.

Tale disposizione, infatti, da un lato, autorizza «l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario» per finanziare le quote residue del prestito ottenuto dal MEF da regioni in piano di rientro, dall'altro, non ha natura sanitaria: mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario.

In altri termini, il prestito assentito dalla legge n. 244 del 2007 ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità. Per converso, il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

9.2.- Alla luce di quanto esposto, appare chiaro che la rata del prestito oggetto della norma regionale censurata nemmeno può rientrare nella tipologia elencata alla lettera c) della sezione B) «[s]pesa» di cui al comma 1 del richiamato art. 20 («spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso»).

Del resto, l'ordinanza di rimessione precisa correttamente che «la spesa di ammortamento del debito non può essere in alcun modo ritenuta equivalente alla copertura del disavanzo sanitario pur compreso nel perimetro [...], in quanto il disavanzo sanitario altro non è che la sintesi (in saldo) dell'esposizione del Servizio sanitario regionale verso i fornitori, ovvero un debito contabilmente “corrispettivo” all'erogazione del servizio».

Peraltro, la spesa per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso deve comunque essere coperta dalla corrispondente tipologia di entrata (prevista dallo stesso art. 20, comma 1, alla lettera c della sezione A «[e]ntrate») che, in base alle previsioni della normativa di settore, dovrebbe essere alimentata dall'incremento della leva fiscale regionale.

9.3.- Va infine considerato che, attraverso la norma censurata, la Regione realizza un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale, invece, dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito).

È la stessa legge di stabilità regionale n. 3 del 2016, nella quale è presente il censurato art. 6, a dare atto - nel prospetto allegato richiamato dall'art. 74 della stessa - che gli effetti finanziari di tale disposizione consistono in «minori spese finali» per il bilancio regionale, ossia in «maggiori risorse» che altre previsioni della stessa legge regionale hanno contestualmente impiegato per spesa discrezionale.

In questi termini, si realizza un effetto non dissimile da quello stigmatizzato da questa Corte nella sentenza n. 181 del 2015, laddove l'improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad «ampliare la spesa di competenza dell'esercizio».

9.4.- La disposizione censurata correla quindi a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa.

È pertanto violata la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

10.- È altresì fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Disattendendo le regole contabili del perimetro sanitario, all'onere per la restituzione del prestito allo Stato - spesa, come si è visto, non sanitaria - è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità.

Né, al riguardo, hanno pregio i due argomenti opposti dalla difesa regionale.



Non il primo, rivolto a sostenere che l'erogazione dei LEA sarebbe stata comunque assicurata, perché, se negli anni dal 2016 al 2019 la Regione Siciliana ha raggiunto un punteggio finale tale da essere complessivamente valutata come adempiente, è altrettanto vero che in ciascuno di tali anni, per alcuni specifici livelli di assistenza (relativi, ad esempio, ai settori della prevenzione e dell'assistenza agli anziani e ai disabili), la stessa ha riportato uno scostamento non accettabile del valore dell'indicatore dallo standard nazionale (come risulta dai documenti annualmente pubblicati dal Ministero della salute sul «Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA»).

Del resto anche questa Corte, nella sentenza n. 62 del 2020, ha rilevato che: «[d]alla istruttoria compiuta emerge che la Regione Siciliana ha ottenuto un punteggio pari a 160. Dai verbali della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 4 aprile 2019 e del 25 luglio 2019, in cui sono riportati gli esiti degli accertamenti sullo stato di attuazione del programma operativo di consolidamento e sviluppo 2016-2018, risulta che, pur in possesso del richiamato punteggio di 160, la Regione Siciliana presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni».

Pertanto, in disparte la circostanza che la prospettazione difensiva vorrebbe impropriamente escludere la denunciata violazione del parametro costituzionale al metro di una valutazione ex post, nel periodo considerato non vi è stata, come detto, la integrale erogazione dei LEA sul territorio siciliano.

Nemmeno il secondo argomento della difesa regionale è fondato.

Esso è diretto a sollecitare la considerazione di un meccanismo di salvaguardia dell'equilibrio finanziario del settore sanitario approntato dalla Regione mediante uno stanziamento di importo pari alle rate del prestito statale e che nell'esercizio 2019 è stato effettivamente attivato.

Senonché, la norma a cui la difesa regionale fa implicito riferimento - l'art. 4, commi 7 e 8, della stessa legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 - non richiede alcuna verifica della erogazione dei LEA, ma si limita a considerare solo ed esclusivamente il profilo dell'equilibrio finanziario della gestione sanitaria.

D'altro canto, le tre deliberazioni della Giunta regionale siciliana che, nell'esercizio finanziario 2019, hanno applicato il citato comma 8, non contengono valutazioni in ordine all'assicurazione dei LEA, né con riguardo all'esercizio finanziario 2019 (dove tali valutazioni erano peraltro ancora in corso) né a quelli precedenti.

11.- Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016.

Restano assorbite le restanti censure formulate dalla Corte rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, e 119, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

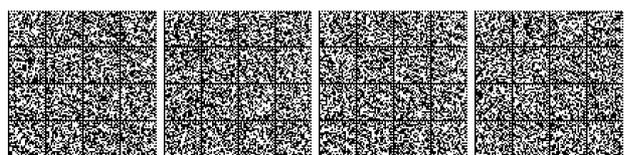
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 75

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022*  
(della Regione Lombardia)

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio, istituito presso il Ministero della cultura, sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare sentita la Conferenza Stato-Regioni.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo e, anche attraverso tali osservatori, verificano l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono e sostengono attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**

– Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettere *a)*, *b)*, e *c)*; 7, comma 1, secondo periodo, lettera *c)*.

Ricorso della Regione Lombardia (codice fiscale n. 80050050154), in persona del Presidente della regione *pro tempore* avv. Attilio Fontana, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 26 settembre 2022, n. XI / 7042 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo, 4, telefono 049-660231, telefax 049-8776503, Pec giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Manzi (codice fiscale MNZNDR64T26I804V) del Foro di Roma, con studio in Roma, via Alberico II N. 33, telefono 06-3200355, telefax 06-3211370, Pec andreamanzi@ordineavvocatiroma.org cui il nominato difensore potrà, secondo necessità, delegare il compimento di specifici atti processuali ai sensi delle vigenti norme di rito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'art. 5, comma 6;

dell'art. 7, comma 1, primo periodo;

dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettere *a)*, *b)* e *c)*;

dell'art. 7, comma 1, lettera *c)*, della legge 15 luglio 2022, n. 106 recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 180 del 3 agosto 2022, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 della Costituzione), del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione)



## FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 agosto 2022, n. 180, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2022, n. 106, recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo».

Come enuncia il titolo stesso della legge, essa contiene, accanto alle norme di delega (che non formano oggetto della presente controversia), altre disposizioni, destinate a trovare applicazione immediata e in parte dirette alle regioni, comprese quelle ad autonomia speciale.

Alcune di esse risultano, ad avviso della ricorrente regione, lesive delle proprie attribuzioni costituzionali. Si tratta, in particolare, di talune disposizioni degli articoli 5, 6 e 7 della legge. Conviene tuttavia premettere, per chiarezza in relazione all'oggetto del presente giudizio, che non si contestano in quanto tali, in questa sede, né l'Osservatorio nazionale dello spettacolo e i compiti ad esso attribuiti, né il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; si contestano, invece, da un lato difetti di leale collaborazione nel delineare il ruolo delle regioni, nel sistema così istituito, dall'altro talune interferenze, ad avviso della ricorrente regione indebite, che la legge statale prevede sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative della regione.

Le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Gli articoli 5 e 6 della legge n. 106 del 2022 innovano profondamente la natura dell'Osservatorio dello spettacolo, organo già istituito dall'art. 5 della legge 30 aprile 1985, n. 163. Questo era un organismo meramente interno, istituito nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione dell'allora Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il nuovo Osservatorio, invece, è istituito «al fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo» quale baricentro del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo istituito dall'art. 6 del quale «fanno parte» - ai sensi del primo comma - «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Si tratta, dunque, di un sistema integrato e condiviso tra Stato e regioni.

Esso è ora chiamato, oltre che a raccogliere i dati e gli elementi di conoscenza di cui all'art. 5, comma 2, ad «individuare le linee di tendenza dello spettacolo nel suo complesso e dei singoli settori nei mercati nazionali e internazionali», a promuovere «il coordinamento con le attività degli osservatori istituiti dalle regioni con finalità analoghe, anche al fine di favorire l'integrazione di studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di promozione nel settore dello spettacolo» (art. 5, comma 3) e a provvedere «alla realizzazione del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, al quale concorrono tutti i sistemi informativi esistenti».

L'art. 6 della legge istituisce, come detto, il «sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo», integrato tra Stato e regioni: al fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività, è istituito il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

L'art. 6, comma 3, prevede che il decreto del Ministro della cultura, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, rivolto ai sensi del comma 2 a definire «le modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale» regoli, fra l'altro, le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi» (lettera b).

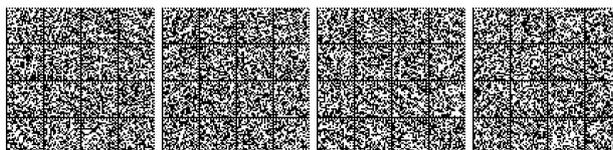
In questo quadro, ad avviso della ricorrente regione e come meglio si dirà nella parte in diritto, la partecipazione delle regioni mediante il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come disciplinato dalla legge n. 281 del 1997, risulta costituzionalmente necessaria non solo per la definizione delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», come previsto dall'art. 6, comma 2, bensì - ed in primo luogo - per la definizione della «composizione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio nazionale».

Invece, l'art. 5, comma 6, prevede che le regioni siano semplicemente sentite, e dunque coinvolte soltanto mediante l'espressione di un parere espresso.

Di qui la presente impugnazione.

L'art. 7 è dedicato agli Osservatori regionali dello spettacolo.

Esso si apre, in realtà, con una enunciazione generale concernente la materia dello spettacolo, secondo la quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi



generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (comma 1, primo periodo).

La ricorrente regione ritiene che tale formulazione sia in evidente contrasto con le sue competenze costituzionali.

Il secondo periodo riguarda specificamente gli Osservatori regionali, disponendo che le regioni, «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente regione ritiene che il vincolo della propria legislazione agli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non sia conforme alla Costituzione.

Ritiene inoltre che sia costituzionalmente illegittima l'attribuzione a tali organismi delle funzioni di cui alle lettere a), b) e c) in particolare, che sia specificamente illegittima la lettera c), nella parte in cui dispone che l'attività di promozione e di sostegno regionale dello spettacolo dal vivo sia svolta «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato».

Così precisato l'oggetto della presente impugnazione, la regione ritiene che le disposizioni indicate in epigrafe siano costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

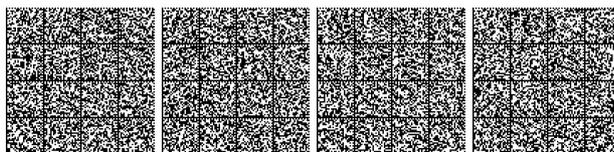
Le competenze regionali in materia di spettacolo (e di organizzazione amministrativa).

L'intervento normativo censurato riguarda lo spettacolo, attività che la giurisprudenza di codesta Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente della regione e segnatamente al titolo «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» fin dalla sentenza n. 255 del 2004 e dalla successiva sentenza n. 285 del 2005.

Infatti, nella sentenza n. 255 del 2004 codesta Corte costituzionale, rilevando che l'assenza delle attività di sostegno degli spettacoli nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non implica automaticamente che tale settore sia stato affidato alla esclusiva responsabilità delle regioni, ha affermato che «la materia concernente la 'valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali', affidata alla legislazione concorrente di Stato e regioni ... ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli».

La sentenza evidenzia che nell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, la materia della «promozione ed organizzazione di attività culturali» è attribuita alle regioni «senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione (come, ad esempio, dalla competenza in tema di "norme generali sull'istruzione» o di tutela dei beni culturali"»)). Con la conseguenza che «ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo».

La sentenza citata conclude, significativamente, che «questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all'interno dei «principi fondamentali», dedica un significativo riferimento all'art. 9)».



L'evocazione dell'art. 9 della Costituzione, del resto, è altamente significativa, posto che la disposizione in parola proclama che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», e dunque intesta la funzione di promozione al complesso degli enti menzionati dall'art. 114, primo comma, della Costituzione: sicché l'attribuzione alle regioni di competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», così come la parallela devoluzione della materia di «ricerca scientifica e tecnologica», altro non è che il coerente riflesso, sul piano del riparto, del principio promanante dall'art. 9, primo comma, della Costituzione.

La sentenza n. 285 del 2004 ha poi confermato, riprendendo la sentenza n. 255 del 2004 che ««le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e regioni» e che «[le] «attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ... «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (sentenza n. 255 del 2004)».

Più recentemente, allo stesso titolo sono stati ascritti gli spettacoli di rievocazione storica (sentenza n. 71 del 2018).

Per completezza di illustrazione si deve aggiungere che le norme impugnate riguardano anche la materia di «organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali».

Trattasi di «materia ... attribuita alla competenza residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, della Costituzione), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 della Costituzione)», non soggetta, invece, ai principi fondamentali della materia, perché «disciplina statale non è rilevante per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (in questi termini la sentenza n. 233 del 2006).

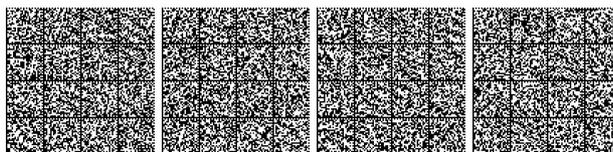
Nell'esercizio di queste competenze diverse regioni ordinarie si sono già dotate di Osservatori regionali dello spettacolo, o di organismi affini.

Si richiama l'art. 38, della legge regionale Veneto 6 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura», che ha istituito presso la Giunta regionale «l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo che, ai fini dello sviluppo e evoluzione del settore, analizza l'offerta di spettacolo nel territorio in tutte le sue forme»; l'art. 8, comma 1, della legge Regione Emilia-Romagna 5 luglio 1999, n. 13, «Norme in materia di spettacolo», secondo cui «la regione provvede direttamente all'organizzazione di attività: ... b) di osservatorio sulle realtà dello spettacolo, anche con la collaborazione di enti locali ed operatori dello spettacolo al fine di realizzare rilevazioni, analisi e ricerche, anche per valutare gli andamenti del settore e l'efficacia dell'intervento regionale»; l'art. 10 della legge regionale Basilicata 12 dicembre 2014, n. 37, «Promozione e sviluppo dello spettacolo», che istituisce, «senza oneri per la finanza regionale, l'Osservatorio regionale per lo spettacolo, incardinato nell'Ufficio competente, al fine di favorire la promozione e lo sviluppo dei processi culturali regionali»; l'art. 11 della legge regionale Campania 15 giugno 2007, n. 6, recante «Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo», ai sensi del quale «è istituito l'osservatorio regionale sullo spettacolo, presieduto dall'assessore al ramo, e di cui fanno parte, oltre al dirigente del settore competente, tre esperti della materia designati: a) uno dalle associazioni di categoria; b) uno dall'assessore regionale competente; c) uno dalla commissione consiliare permanente competente per materia», Osservatorio cui la medesima legge regionale intitola diverse funzioni; la legge regionale Puglia 29 aprile 2004, n. 6, «Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali», che all'art. 6 istituisce «l'Osservatorio regionale dello spettacolo composto da cinque esperti di nomina regionale, di cui tre designati rispettivamente dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dall'Unione delle province d'Italia (UPI) e dall'associazione di categoria maggiormente rappresentativa delle organizzazioni dello spettacolo» (comma 1), organismo che «rileva ed elabora dati ed elementi tecnici utili alla predisposizione del programma regionale di cui all'art. 5, in ordine agli operatori e alle attività di spettacolo sul territorio regionale. Fornisce, a richiesta degli enti di cui all'art. 3, pareri sulle attività ivi descritte» (comma 2).

La disciplina dello spettacolo dettata dalla Regione Lombardia è consolidata nella legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25, «Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo», il cui titolo VI è dedicato allo spettacolo dal vivo e il cui titolo VII è dedicato ai procedimenti e strumenti attuativi degli interventi.

L'allocazione delle funzioni amministrative in materia è contenuta negli articoli 3, 4 e 5, relativi, rispettivamente, alle funzioni della regione, delle province e dei comuni.

In particolare, l'art. 3 stabilisce che «la regione: a) esercita funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione, controllo e monitoraggio; b) attua direttamente o con la collaborazione di altri soggetti pubblici e privati le iniziative definite dagli strumenti della programmazione; c) sostiene iniziative di cui alla presente legge anche mediante la concessione di contributi; d) esercita, nell'ambito del territorio della Città metropolitana di Milano, funzioni amministrative inerenti ai sistemi bibliotecari locali, alle biblioteche di enti locali, alla promozione di servizi e attività culturali,



allo sviluppo dei sistemi museali locali, alle attività di censimento, inventariazione e catalogazione dei beni culturali». L'ente regionale, dunque, mantiene non solo le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione (specificamente regolata nell'art. 9) e controllo, ma anche funzioni di amministrazione quali, ad esempio, la concessione di contributi, in un quadro di programmazione regionale. Anche la funzione di raccolta dei dati è esercitata dalla regione. L'art. 38, comma 2, infatti, dispone che «la regione promuove la pubblicazione in rete di dati, documenti e risorse digitali relative al proprio patrimonio culturale e alle attività, sistemi e servizi culturali presenti sul proprio territorio, promuovendo l'interoperabilità e la cooperazione tra sistemi informativi diversi e contribuendo alla semplificazione della fruibilità e al miglioramento della qualità dei contenuti e delle informazioni, anche in collaborazione con l'osservatorio culturale di cui all'art. 44».

In relazione al ridetto «Osservatorio culturale», l'art. 44 stabilisce che «le funzioni dell'osservatorio culturale di cui all'art. 14 della legge regionale 26 febbraio 1993, n. 9 (Interventi per attività di promozione educativa e culturale) gestite da Eupolis alla data di entrata in vigore della presente legge continuano a essere svolte dallo stesso ente» (il richiamato art. 13 della legge regionale n. 9 del 1993 prevedeva a sua volta che «al fine di analizzare le tendenze della domanda e dell'offerta culturale in Lombardia, di elaborare statistiche e indicatori specifici per la migliore conoscenza del settore ed una migliore definizione delle strategie per la politica culturale, di tenere meglio informati i pubblici amministratori, di predisporre un sistema di controllo sull'efficacia delle attività del settore, al servizio programmazione del settore cultura ed informazione è attribuita anche la funzione di 'osservatorio culturale'»).

L'art. 11 della stessa legge regionale n. 25 del 2016, inoltre, prevede l'istituzione di tavoli della cultura, «quali organismi consultivi in materia di beni e attività culturali, spettacolo e patrimonio linguistico, a cui sono invitati a partecipare soggetti pubblici e privati che concorrono alle finalità di cui all'art. 1 in forma singola, associata o attraverso le loro rappresentanze», demandando alla Giunta regionale l'ulteriore definizione delle modalità operative e della composizione di questi organismi.

Invece, ad avviso della ricorrente regione le disposizioni impugnate della legge n. 106 del 2022 non tengono conto del quadro di competenze costituzionali sopra delineato, ma al contrario lo contraddicono nei modi e sotto i profili di seguito illustrati.

*I. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione*

La regione impugna in primo luogo l'art. 7, primo comma, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione secondo il quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Come si è esposto in narrativa, la disposizione rappresenta una dichiarazione programmatica con cui il legislatore della legge n. 106 del 2022 definisce riduttivamente la posizione costituzionale della regione nella materia dello spettacolo.

La ragione dell'illegittimità consiste nel contrasto con la regola costituzionale di riparto nelle materie di competenza concorrente, nella quale «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», secondo quanto recita il secondo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: formulazione che, come ha osservato codesta Corte già a ridosso della entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, «rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002, più volte ripresa in seguito, da ultimo nelle sentenze n. 231 del 2017, punto 9.3.2 e n. 126 del 2017, punto 4.1.).

Sembra evidente, infatti, da un lato che la titolarità regionale della materia, salvo il solo limite dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato, non può essere descritta in termini di mero «concorso» all'attuazione di tali principi; dall'altro, che ove e nei limiti in cui il principio di sussidiarietà imponesse l'attrazione di funzioni allo Stato, ciò dovrebbe avvenire nel quadro delle regole sancite sin dalla sentenza n. 303 del 2003; ancora, che, per quanto riguarda la disciplina e la distribuzione delle funzioni nel territorio della regione, ogni valutazione di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia compete al legislatore regionale; infine, che il limite «delle risorse disponibili» può riferirsi soltanto alle assegnazioni sull'apposito fondo, ma non può incidere sull'autonomia di spesa della regione.

La norma impugnata, dunque, declassa una potestà concorrente, caratterizzata dal concorso vincolato tra principi statali e disciplina di svolgimento di spettanza regionale, ad una minore potestà legislativa regionale, della quale lo Stato già in via ordinaria (e non solo per le eventuali e derogatorie esigenze di sussidiarietà) sarebbe competente non solo a dettare i principi, ma a stabilire esso stesso la disciplina della materia, al cui completamento la regione sarebbe chiamata soltanto a concorrere.



*II. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione).*

La regione censura anche l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui prevede che i decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro, diretti a regolare la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

Precisamente, la disposizione impugnata prevede che «la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro quaranta giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto, trascorsi i quali i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere. Con i medesimi decreti sono stabilite le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni di cui al comma 2 e di tenuta del registro di cui al comma 5, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e le modalità di funzionamento, senza oneri per la finanza pubblica, della Commissione tecnica di cui al comma 5».

La regione, nel presente ricorso, non contesta la determinazione del legislatore statale di istituire, ben oltre il mero coordinamento informativo, un sistema a rete complessivamente orientato alla promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo, né contesta il ruolo generale di coordinamento assegnato all'Osservatorio nazionale nel sistema a rete.

Essa ritiene, tuttavia, che la condivisione debba operare anche in relazione alla struttura e composizione del baricentro del sistema comune, nel momento in cui la relativa disciplina viene affidata ad una fonte secondaria.

La regione ricorrente deve infatti evidenziare che nel momento in cui lo Stato si intitola funzioni in una materia regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, eccedenti la competenza statale sul coordinamento informativo dei dati delle amministrazioni territoriali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, l'incisione delle attribuzioni legislative ed amministrative regionali può passare soltanto per le forme costituzionalmente ammesse dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, vale a dire in applicazione del principio di sussidiarietà nella sua valenza ascendente e nel rispetto del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Si noti che le scelte che il decreto interministeriale è chiamato ad operare sono di carattere politico-discrezionale, e non meramente tecnico, considerato che esso dovrà regolare anche e prima di tutto la composizione dell'organo, e che la legge non dà indicazione alcuna su questo punto.

Di qui la necessità che il principio di leale collaborazione sia declinato nella forma della intesa e non in quella minimale della mera consultazione.

*III. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera a), b) e c), per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.*

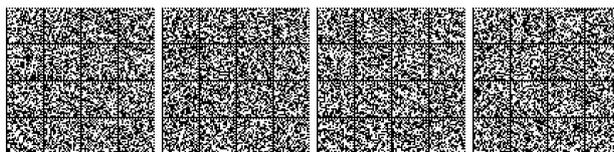
La regione impugna anche l'art. 7, primo comma, secondo periodo.

Tale disposizione stabilisce che «le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo; b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo; c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

Attraverso questa prescrizione la norma impugnata pretende di assoggettare l'esercizio della legislazione regionale in materia di competenza concorrente («promozione e organizzazione di attività culturali) e residuale (organizzazione amministrativa della regione) a prescrizioni che non sono espressione di principi fondamentali, né riconducibili a competenze statali «trasversali», bensì determinate da un atto amministrativo di carattere politico, qual è l'accordo raggiunto in Conferenza.

Benché la disposizione non lo precisi espressamente, gli accordi cui essa fa riferimento sono - sembra alla regione si debba ritenere - gli accordi previsti dall'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, ai sensi del quale «Governo, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune», accordi che «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».



Ora, interpretando tale disposizione, codesta ecc.ma Corte ha stabilito che gli accordi raggiunti ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 non sono idonei a vincolare la funzione legislativa, limitandone l'efficacia al piano politico e negandone ogni effetto di vincolo giuridico, come afferma con nettezza la sentenza n. 437 del 2001.

In tale sentenza, la Corte conclude che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente (punto 3 del diritto): concetto, questo, ripreso anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 237 del 2017, punto 9; sentenza n. 137 del 2018, punto 3.5.3), che ha altresì ribadito che «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 176 del 2016, punto 4.2.2).

La norma impugnata, invece, imprime a tale accordo carattere cogente, attribuendo a tale atto una forza che esso non ha di per sé e che nemmeno la legge statale gli può conferire, dato che si verrebbe in questo modo da un lato ad alterare i normali rapporti tra atti non legislativi e atti legislativi, dall'altro, si inciderebbe anche sui rapporti tra organi della regione, perché si trasformerebbe un atto di assenso del vertice dell'esecutivo regionale in un limite alla potestà legislativa assegnata al consiglio regionale. Non a caso, lo stesso art. 117, ottavo comma, della Costituzione, riserva alla legge regionale la «ratifica [del]le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni».

D'altronde, neppure sotto altro profilo vi è ragione e titolo giustificativo per l'assoggettamento della legislazione regionale a previ accordi con lo Stato.

L'accordo, infatti, interviene nella materia della organizzazione amministrativa dell'ente, materia in cui la regione dispone di potestà residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione), sicché la legge statale non ha titoli di intervento, trattandosi, peraltro, di organizzazione di funzioni all'interno di un settore materiale anch'esso di competenza regionale qual è lo spettacolo, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La regione osserva inoltre che la norma non solo impone di istituire l'Osservatorio dello spettacolo in attuazione dei criteri oggetto dell'accordo (lettera *a*), già così riducendo il margine di autonomia della regione, ma pretenderebbe di attribuire a tali uffici anche il compito di verificare l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo (lettera *b*), nonché la funzione di promuovere e sostenere, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo (lettera *c*).

Tali ultime due funzioni - e in particolare la terza, come si dirà al punto successivo - risultano incoerenti con la stessa *ratio* del sistema a rete, e non dunque la creazione di tale sistema non giustifica la compressione delle scelte regionali in ordine alle modalità di valutazione dell'efficacia dell'intervento pubblico rispetto ai risultati conseguiti e alla organizzazione dei canali di finanziamento.

In sintesi, nella misura in cui tali disposizioni importino vincoli, la regione denuncia anzitutto la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, perché la norma interferisce con la potestà legislativa residuale in materia di organizzazione degli uffici della regione: interferenza che è evidente ove si osservi che regione sarebbe costretta ad adottare specifiche soluzioni organizzative.

In secondo luogo, anche se si volesse ricondurre l'intervento censurato alla competenza concorrente sulla promozione delle attività culturali, esso sarebbe comunque in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, stante il carattere non legislativo del vincolo imposto alla regione, in lesione del precetto costituzionale che copre da riserva di legge la determinazione dei principi fondamentali della materia.

*IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione violazione del principio di buon andamento (art. 97, secondo comma, della Costituzione) di ragionevolezza (art. 3, primo comma, della Costituzione).*

La regione, infine, impugna l'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera *c*), della legge, per violazione della sua autonomia organizzativa e della competenza ad allocare le funzioni amministrative ai diversi enti territoriali, nonché in quanto norma irragionevole e lesiva del principio di buona andamento della amministrazione.

La disposizione vincola le regioni a promuovere e sostenere, «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente non può non contestare l'intromissione del legislatore statale nella propria organizzazione e nell'ordinamento della propria azione, operata mediante l'attribuzione di funzioni direttamente ad un proprio ufficio e la previsione secondo cui le funzioni di sostegno allo spettacolo al vivo debbono avvenire «anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

Entrambe le norme sono, ad avviso della regione, illegittime, per ragioni che prescindono completamente anche dalla fondatezza dei precedenti motivi di ricorso. La presente censura è dunque autonoma dalle precedenti, ed è diretta contro una disposizione che è eccentrica anche rispetto alla logica delle altre disposizioni oggetto della presente impugnazione.



4.1. È giurisprudenza costante di codesta Corte che quando lo Stato intesta funzioni alla regione deve assegnarle all'ente, e non all'organo, pena la violazione della autonomia organizzativa della regione, garantita nell'ambito della competenza residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

In questo senso si veda, tra le molte, la sentenza n. 293 del 2012, in cui la Corte segnala di aver «già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo»; nello stesso senso anche la sentenza n. 387 del 2007. La legge statale, dunque, deve rispettare le scelte regionali circa l'intestazione delle funzioni ai diversi organi o uffici, con la limitata eccezione - confermativa della regola generale - della attribuzione di funzioni al Consiglio regionale, eventualità, questa, non a caso autorizzata direttamente dalla Costituzione nell'art. 121, primo comma, della Costituzione, a mente del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi», se per «leggi» si intendono qui (anche) le leggi statali. Nel presente caso la legge statale assegna le funzioni di promozione dello spettacolo dal vivo all'Osservatorio regionale dello spettacolo, precludendo diverse soluzioni organizzative, e addirittura contraddicendo quelle già stabilite dalla regione.

La norma si dimostra poi del tutto irragionevole e, anche ai fini dei raccordi e del coordinamento che la legge vuole costruire, considerato che la promozione ed il sostegno sono una funzione finale, interna alla regione, mentre le norme di cui agli articoli 5 e 6 sono rivolti ad organizzare il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato.

La lesione di tali principi, radicati nell'art. 3 della Costituzione, ridonda in lesione della autonomia organizzativa della regione, assoggettata ad un vincolo non giustificato, e in lesione della autonomia legislativa ed amministrativa della regione in materia di spettacolo, riconducibile alla materia promozione e organizzazione delle attività culturali, di potestà concorrente.

Ancora, la regione deve denunciare anche la lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione, in quanto la norma è diretta conferire funzione di amministrazione attive di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo dal vivo ad un ufficio ordinato fondamentalmente alla diversa finalità del tutto diverse dell'analisi e della raccolta di dati. È evidente che le competenze e le dotazioni necessarie ad un ufficio per esercitare le prime funzioni sono ben diverse da quelle richieste per svolgere le seconde, sicché ne risulta un organismo ibrido, organizzato in modo non rispettoso del criterio di buon andamento.

Anche tale vizio si riflette sia sull'autonomia organizzativa della regione sia sulle competenze in materia di spettacolo, condizionate da un previsione impedisce la migliore organizzazione della relativa funzione di promozione e sostegno.

4.2. Infine, anche la norma che prevede come necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo è, ad avviso della ricorrente regione, anch'essa illegittima, in quanto predetermina una scelta di allocazione delle funzioni che compete invece alla regione in applicazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, e dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, combinati con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, se si considera che il potere di allocare le funzioni segue la competenza a disciplinare legislativamente la materia.

Tale scelta allocativa è stata anche esercitata dalla ricorrente regione con la legge regionale 1° agosto 2018, n. 11, «Disposizioni coordinate in materia di cultura, che riordina la legislazione della materia».

*P. Q. M.*

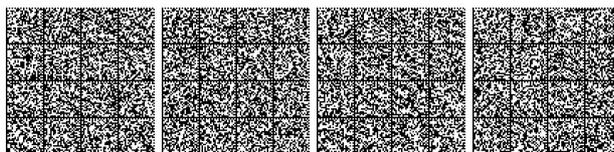
*Per le ragioni esposte, la Regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 7 della legge n. 106 del 2022, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.*

Con il ricorso sarà depositata:

1. delibera della Giunta regionale 26 settembre 2022, n. XI/7042.

Padova, 3 ottobre 2022

*L'Avv. prof:* FALCON



n. 76

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022*  
(della Regione Piemonte)

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Previsione che nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la relativa composizione e le modalità di funzionamento sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Definizione, con decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale - Previsione che con il medesimo decreto sono stabilite, peraltro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema.**

**Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione dei medesimi osservatori e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**

- Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).

Ricorso della Regione Piemonte (codice fiscale n. 80087670016), in persona del Presidente della Regione *pro tempore* on. Alberto Cirio, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 27 settembre 2022, n. 1 - 5675 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avvocato prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale: FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4; telefono 049/660231; telefax 049/8776503; PEC: giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it e dall'avvocato Marialaura Piovano (codice fiscale: PVNMLR62D57L219F) dell'Avvocatura regionale, Torino, corso Regina Margherita n. 174, telefono 011/4323274, telefax 011/4324889, PEC: marialaura.piovano@cert.regione.piemonte.it, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Manzi (codice fiscale: MNZNDR64T261804V) del Foro di Roma, con studio in Roma, via Alberico II, 33, telefono 06/3200355, telefax 06/3211370, PEC: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, degli articoli:

5, comma 6;

6, comma 2, lettera c);

7, comma 1, primo periodo;

7, comma 1, secondo periodo;

7, comma 1, lettera c),

della legge 15 luglio 2022, n. 106 recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 180 del 3 agosto 2022;

per violazione:

degli articoli 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione);

del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione);

dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione).



## FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 3 agosto 2022, n. 180, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2022, n. 106, recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo».

Come enuncia il titolo stesso della legge, essa contiene, accanto alle norme di delega (che non formano oggetto della presente controversia), altre disposizioni, destinate a trovare applicazione immediata e in parte dirette alle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale.

Alcune di esse risultano, ad avviso della ricorrente Regione, lesive delle proprie attribuzioni costituzionali. Si tratta, in particolare, di talune disposizioni degli articoli 5, 6 e 7 della legge.

Conviene tuttavia premettere, per chiarezza in relazione all'oggetto del presente giudizio, che non si contestano in quanto tali, in questa sede, né l'Osservatorio nazionale dello spettacolo e i compiti ad esso attribuiti, né il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; si contestano, invece, da un lato difetti di leale collaborazione nel delineare il ruolo delle Regioni, nel sistema così istituito, dall'altro talune interferenze, ad avviso della ricorrente Regione indebite, che la legge statale prevede sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative della Regione.

Le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Gli articoli 5 e 6 della legge n. 106 del 2022 innovano profondamente la natura dell'Osservatorio dello spettacolo, organo già istituito dall'art. 5 della legge 30 aprile 1985, n. 163. Questo era un organismo meramente interno, istituito nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione dell'allora Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il nuovo Osservatorio, invece, è istituito «al fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo» quale baricentro del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo istituito dall'art. 6 del quale «fanno parte» — ai sensi del primo comma — «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Si tratta, dunque, di un sistema integrato e condiviso tra Stato e Regioni.

Esso è ora chiamato, oltre che a raccogliere i dati e gli elementi di conoscenza di cui all'art. 5, comma 2, ad «individuare le linee di tendenza dello spettacolo nel suo complesso e dei singoli settori nei mercati nazionali e internazionali», a promuovere «il coordinamento con le attività degli osservatori istituiti dalle regioni con finalità analoghe, anche al fine di favorire l'integrazione di studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di promozione nel settore dello spettacolo» (art. 5, comma 3) e a provvedere «alla realizzazione del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, al quale concorrono tutti i sistemi informativi esistenti».

In questo quadro, ad avviso della ricorrente Regione e come meglio si dirà nella parte in diritto, la compartecipazione delle Regioni mediante il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come disciplinato dalla legge n. 281 del 1997, risulta costituzionalmente necessaria non solo per la definizione delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», come previsto dall'art. 6, comma 2, bensì — ed in primo luogo — per la definizione della «composizione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio nazionale».

Invece, l'art. 5, comma 6, prevede che le Regioni siano semplicemente sentite, e dunque coinvolte soltanto mediante l'espressione di un parere espresso.

Di qui la presente impugnazione.

L'art. 6 della legge istituisce, come detto, il «sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo», integrato tra Stato e Regioni: al fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività, è istituito il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Il comma 2 affida ad un decreto del Ministro della cultura, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale. La presente impugnazione non solo non contesta tale meccanismo, ma al contrario ne chiede l'estensione alla stessa disciplina dell'Osservatorio nazionale.

Il comma 3 prevede che lo stesso decreto regoli anche:

a) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza;



b) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi;

c) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale.

La presente impugnazione si riferisce alla lettera c), ed ha natura cautelativa. Infatti, l'ambito delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» risulta indeterminato, e potrebbe essere inteso nel senso di includere la stessa disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo.

L'art. 7 è dedicato agli Osservatori regionali dello spettacolo.

Esso si apre, in realtà, con una enunciazione generale concernente la materia dello spettacolo, secondo la quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (comma 1, primo periodo).

La ricorrente Regione ritiene che tale formulazione sia in evidente contrasto con le sue competenze costituzionali.

Il secondo periodo riguarda specificamente gli Osservatori regionali, disponendo che le Regioni, «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente Regione ritiene che il vincolo della propria legislazione agli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non sia conforme alla Costituzione.

Ritiene inoltre che si a costituzionalmente illegittima, in particolare, la lettera c), nella parte in cui dispone che l'attività di promozione e di sostegno regionale dello spettacolo dal vivo sia svolta «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato».

Così precisato l'oggetto della presente impugnazione, la Regione ritiene che le disposizioni indicate in epigrafe siano costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

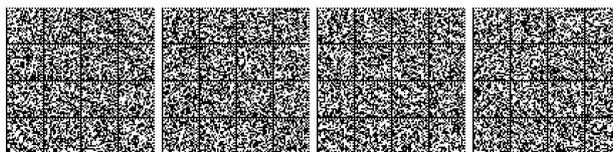
## DIRITTO

Le competenze regionali in materia di spettacolo (e di organizzazione amministrativa).

L'intervento normativo censurato riguarda lo spettacolo, attività che la giurisprudenza di codesta Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente della Regione e segnatamente al titolo «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» fin dalla sentenza n. 255 del 2004 e dalla successiva sentenza n. 285 del 2005.

Infatti, nella sentenza n. 255 del 2004 codesta Corte costituzionale, rilevando che l'assenza delle attività di sostegno degli spettacoli nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non implica automaticamente che tale settore sia stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni, ha affermato che «la materia concernente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni ... ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli».

La sentenza evidenzia che nell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, la materia della «promozione ed organizzazione di attività culturali» è attribuita alle Regioni «senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della



Costituzione (come, ad esempio, dalla competenza in tema di «norme generali sull'istruzione» o di tutela dei beni culturali)». Con la conseguenza che «ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo».

La sentenza citata conclude, significativamente, che «questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle Regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all'interno dei «principi fondamentali», dedica un significativo riferimento all'art. 9)».

L'evocazione dell'art. 9 della Costituzione, del resto, è altamente significativa, posto che la disposizione in parola proclama che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», e dunque intesta la funzione di promozione al complesso degli enti menzionati dall'art. 114, primo comma, della Costituzione: sicché l'attribuzione alle Regioni di competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», così come la parallela devoluzione della materia di «ricerca scientifica e tecnologica», altro non è che il coerente riflesso, sul piano del riparto, del principio promanante dall'art. 9, primo comma, della Costituzione.

La sentenza n. 285 del 2004 ha poi confermato, riprendendo la sentenza n. 255 del 2004 che «le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni» e che «[le] «attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ... «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (sentenza n. 255 del 2004)».

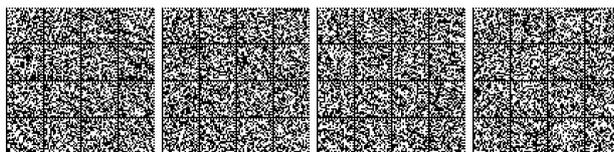
Più recentemente, allo stesso titolo sono stati ascritti gli spettacoli di rievocazione storica (sentenza n. 71 del 2018).

Per completezza di illustrazione si deve aggiungere che le norme impugnate riguardano anche la materia di «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali».

Trattasi di «materia ... attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, della Costituzione), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 della Costituzione), non soggetta, invece, ai principi fondamentali della materia, perché «disciplina statale non è rilevante per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione» (in questi termini la sentenza n. 233 del 2006).

Nell'esercizio di queste competenze diverse Regioni ordinarie si sono già dotate di Osservatori regionali dello spettacolo, o di organismi affini.

Si richiama l'art. 38, della legge regionale Veneto 6 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura», che ha istituito presso la Giunta regionale «l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo che, ai fini dello sviluppo e evoluzione del settore, analizza l'offerta di spettacolo nel territorio in tutte le sue forme»; l'art. 8, comma 1, della legge regione Emilia-Romagna 5 luglio 1999, n. 13, «Norme in materia di spettacolo», secondo cui «la Regione provvede direttamente all'organizzazione di attività: ... b) di osservatorio sulle realtà dello spettacolo, anche con la collaborazione di enti locali ed operatori dello spettacolo al fine di realizzare rilevazioni, analisi e ricerche, anche per valutare gli andamenti del settore e l'efficacia dell'intervento regionale»; l'art. 10 della legge regionale Basilicata 12 dicembre 2014, n. 37, «Promozione e sviluppo dello spettacolo», che istituisce, «senza oneri per la finanza regionale, l'Osservatorio regionale per lo spettacolo, incardinato nell'ufficio competente, al fine di favorire la promozione e lo sviluppo dei processi culturali regionali»; l'art. 11 della legge regionale Campania 15 giugno 2007, n. 6, recante «Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo», ai sensi del quale «è istituito l'osservatorio regionale sullo spettacolo, presieduto dall'assessore al ramo, e di cui fanno parte, oltre al dirigente del settore competente, tre esperti della materia designati: a) uno dalle associazioni di categoria; b) uno dall'assessore regionale competente; c) uno dalla commissione consiliare permanente competente per materia», Osservatorio cui la medesima legge regionale intitola diverse funzioni; la legge regionale Puglia 29 aprile 2004, n. 6, «Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali», che all'art. 6 istituisce «l'Osservatorio regionale dello spettacolo composto da cinque esperti di nomina regionale, di cui tre designati rispettivamente dall'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) e dall'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dall'associazione di categoria maggiormente rappresentativa delle organizzazioni dello spettacolo» (comma 1), organismo che «rileva ed elabora dati ed elementi tecnici utili alla predisposizione del programma regionale di cui all'art. 5, in ordine agli operatori e alle attività di spettacolo sul territorio regionale. Fornisce, a richiesta degli enti di cui all'art. 3, pareri sulle attività ivi descritte» (comma 2).



La Regione Piemonte ha disciplinato la materia dello spettacolo da ultimo con la legge regionale 1° agosto 2018, n. 11, «Disposizioni coordinate in materia di cultura, che riordina la legislazione della materia».

Tale legge affida alla Regione le funzioni di programmazione, indirizzo e sostegno delle attività culturali e dello spettacolo, anche attraverso l'armonizzazione ed il coordinamento di risorse, programmi e progetti con i differenti livelli istituzionali, previa intesa o accordo, tenendo conto delle istanze emergenti dai territori e conformandosi ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale e di trasparenza nell'utilizzo delle risorse (art. 4, comma 1).

Con riferimento allo spettacolo dal vivo, l'art. 31, comma 2, dispone che la Regione valorizza e sostiene le attività di spettacolo dal vivo, anche favorendo lo sviluppo delle iniziative produttive, distributive, di promozione e ricerca, poi analiticamente descritte nelle lettere da *a*) a *h*). Ai sensi del comma 5 la Regione riconosce anche «il ruolo specifico della Fondazione Piemonte dal Vivo quale circuito regionale multidisciplinare, volto alla distribuzione e alla diffusione dello spettacolo dal vivo sul territorio regionale, alla crescita e alla formazione del pubblico, al consolidamento del sistema regionale dello spettacolo e allo sviluppo di specifici progetti di promozione, anche in collaborazione con realtà di rilievo nazionale e internazionale, fatta salva l'esclusione di attività diretta o indiretta di produzione». Il comma 5 dell'art. 31 prevede che «la Giunta regionale, ai sensi dell'art. 8, istituisce con propria deliberazione un tavolo tematico, quale sede di consultazione e confronto, composto dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale operanti nell'ambito dello spettacolo dal vivo».

Altre disposizioni si occupano delle sovvenzioni per le sedi di attività culturali e di spettacolo (art. 34).

Invece, ad avviso della ricorrente Regione le disposizioni impugnate della legge n. 106 del 2022 non tengono conto del quadro di competenze costituzionali sopra delineato, ma al contrario lo contraddicono nei modi e sotto i profili di seguito illustrati.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Regione impugna in primo luogo l'art. 7, primo comma, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione secondo il quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Come si è esposto in narrativa, la disposizione rappresenta una dichiarazione programmatica con cui il legislatore della legge n. 106 del 2022 definisce riduttivamente la posizione costituzionale della Regione nella materia dello spettacolo, di competenza concorrente («promozione e organizzazione di attività culturali»).

La ragione dell'illegittimità consiste nel contrasto con la regola costituzionale di riparto nelle materie di competenza concorrente, nella quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», secondo quanto recita il secondo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: formulazione che, come ha osservato codesta Corte già a ridosso della entrata in vigore della legge della Costituzione n. 3 del 2001, «rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002, più volte ripresa in seguito, da ultimo nelle sentenze n. 231 del 2017, punto 9.3.2 e n. 126 del 2017, punto 4.1.).

Sembra evidente, infatti, da un lato che la titolarità regionale della materia, salvo il solo limite dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato, non può essere descritta in termini di mero «concorso» all'attuazione di tali principi; dall'altro, che ove e nei limiti in cui il principio di sussidiarietà imponesse l'attrazione di funzioni allo Stato, ciò dovrebbe avvenire nel quadro delle regole sancite sin dalla sentenza n. 303 del 2003; ancora, che, per quanto riguarda la disciplina e la distribuzione delle funzioni nel territorio della Regione, ogni valutazione di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia compete al legislatore regionale; infine, che il limite «delle risorse disponibili» può riferirsi soltanto alle assegnazioni sull'apposito fondo, ma non può incidere sull'autonomia di spesa della Regione.

La norma impugnata, dunque, declassa una potestà concorrente, caratterizzata dal concorso vincolato tra principi statali e disciplina di svolgimento di spettanza regionale, ad una minore potestà legislativa regionale, della quale lo Stato già in via ordinaria (e non solo per le eventuali e derogatorie esigenze di sussidiarietà) sarebbe competente non solo a dettare i principi, ma a stabilire esso stesso la disciplina della materia, al cui completamento la Regione sarebbe chiamata soltanto a concorrere.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione).



La Regione censura anche l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui prevede che i decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro, diretti a regolare la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

Precisamente, la disposizione impugnata prevede che «la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro quaranta giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto, trascorsi i quali i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere. Con i medesimi decreti sono stabilite le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni di cui al comma 2 e di tenuta del registro di cui al comma 5, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e le modalità di funzionamento, senza oneri per la finanza pubblica, della Commissione tecnica di cui al comma 5».

La Regione, nel presente ricorso, non contesta la determinazione del legislatore statale di istituire, ben oltre il mero coordinamento informativo, un sistema a rete complessivamente orientato alla promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo, né contesta il ruolo generale di coordinamento assegnato all'Osservatorio nazionale nel sistema a rete.

Essa ritiene, tuttavia, che la condivisione debba operare anche in relazione alla struttura e composizione del baricentro del sistema comune, nel momento in cui la relativa disciplina viene affidata ad una fonte secondaria.

La Regione ricorrente deve infatti evidenziare che nel momento in cui lo Stato si intitola funzioni in una materia regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, eccedenti la competenza statale sul coordinamento informativo dei dati delle amministrazioni territoriali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione, l'incisione delle attribuzioni legislative ed amministrative regionali può passare soltanto per le forme costituzionalmente ammesse dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, vale a dire in applicazione del principio di sussidiarietà nella sua valenza ascendente e nel rispetto del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Si noti che le scelte che il decreto interministeriale è chiamato ad operare sono di carattere politico-discrezionale, e non meramente tecnico, considerato che esso dovrà regolare anche e prima di tutto la composizione dell'organo, e che la legge non dà indicazione alcuna su questo punto.

Di qui la necessità che il principio di leale collaborazione sia declinato nella forma della intesa e non in quella minimale della mera consultazione.

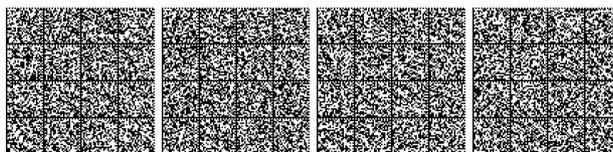
III. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, e dei principi costituzionali sui rapporti tra atti normativi statali e fonti regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Violazione del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione).

La Regione, in via cautelativa, impugna anche l'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022.

L'art. 6, comma 2, della legge, dopo aver previsto che «con decreto del Ministro della cultura, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite le modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», aggiunge che «con il medesimo decreto sono stabiliti: *a*) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza; *b*) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi; *c*) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale».

Come si è anticipato nella parte narrativa, la censura della Regione è diretta contro la lettera *c*), per l'ipotesi che l'oggetto «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» — Sistema del quale, come pure si è ricordato, fanno parte l'Osservatorio nazionale dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli Osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7 — comprenda anche la disciplina degli Osservatori regionali.

La ricorrente Regione non ritiene che tale ipotesi sia fondata, e che al contrario la legge statale nel suo insieme debba essere intesa nel senso che la disciplina degli osservatori regionali dello spettacolo rimane — come è sempre stata — rimessa al legislatore regionale. Ove così non fosse, la disposizione sarebbe invece illegittima *in parte qua*, sotto diversi profili.



3.1. Anzitutto, la norma andrebbe ad invadere la potestà residuale in materia di organizzazione regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione

Infatti, l'organizzazione di un ufficio regionale verrebbe regolata da una fonte statale, priva di competenza in materia di organizzazione regionale.

3.2. Sotto un secondo profilo, trattandosi di fonte statale secondaria, di carattere sostanzialmente regolamentare, l'incompetenza dell'atto è evidenziabile anche in riferimento all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che riconosce allo Stato competenza regolamentare solo «nelle materie di legislazione esclusiva»: ciò che non si può dire, all'evidenza, per la disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo, peraltro in molti casi già istituiti e disciplinati con legge regionale, come è avvenuto, ad esempio, nel caso della Regione Veneto, che ha istituito l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo, con sede presso la Giunta regionale (art. 38 della legge regionale 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura»).

3.3. Anche se si volesse prescindere da tale limitazione, la norma, ove consentisse alla fonte regolamentare di condizionare la legge regionale sulla organizzazione dell'osservatorio regionale dello spettacolo, risulterebbe illegittima per contrasto con i principi costituzionali in materia di rapporti tra fonti statali e fonti regionali, derivanti dalla natura di legge della fonte regionale, assoggettata ad uno specifico sistema di limiti di carattere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione): di modo che sono in ogni caso esclusi nelle materie di competenza concorrente, limitazioni derivanti da fonti regolamentari o comunque secondarie.

Si noti che, anche prima della riforma del Titolo V, l'eventuale vincolo a carico della legge regionale derivante dagli atti di indirizzo e coordinamento statali adottati in forma non legislativa era condizionato, secondo il chiaro insegnamento di codesta Corte, dal rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, sul presupposto che la fonte del vincolo fosse la legge stessa, tenuta dunque a conformare nel contenuto l'atto amministrativo rivolto alle regioni.

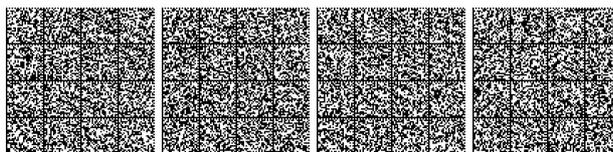
La giurisprudenza costituzionale aveva altresì detto, con altrettanta chiarezza, che «un regolamento (governativo o ministeriale) non può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite, in quanto esse “non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi” (sentenze n. 507 del 2000 e n. 352 del 1998)» (sentenza n. 84 del 2001, punto 4).

Anche (e a maggior ragione) nel nuovo riparto — ha precisato codesta Corte nella sentenza n. 303 del 2003, al punto 7 — «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario»: a tali principi, infatti, non può essere riconosciuta «l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate». E in questo senso si è attestata anche la giurisprudenza costituzionale successiva: si veda, da ultimo, la sentenza n. 180 del 2020, al punto 4.1, in cui si ribadisce che alle «fonti normative secondarie ... in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003)» e si aggiunge che «le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, «in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» (sentenza n. 92 del 2011) e, quindi, a vincolare il legislatore regionale (sentenza n. 162 del 2004)».

3.4. Sotto un ulteriore profilo, considerato che la norma affida ad un atto sublegislativo la disciplina della organizzazione degli uffici, risulta violato anche il principio di legalità fondato nella riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sancita dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione

Se è vero che si tratta di una riserva di legge relativa, è anche vero che, ove vi fosse una competenza statale, almeno le regole di base dovrebbero essere dettate dal legislatore. Evidente è anche la ridondanza del vizio sulle competenze legislative della Regione in materia di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, della Costituzione), peraltro riferite ad una materia, lo spettacolo, anch'essa di competenza regionale (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Trattasi, come si è già esposto al punto I, di competenze già esercitate, che l'ente dovrebbe esercitare nuovamente sulla base di un condizionamento che, alla stregua di quanto sopra considerato, non può essere ammesso.

Per mero scrupolo di difesa si osserva che i profili di illegittimità evidenziati nel presente punto non sono eliminati dalla previsione della intesa con la Conferenza permanente, che non è un succedaneo né dell'autonomia normativa, riconosciuta a ciascun ente, né dei principi in materia di fonti, né del principio di legalità. A conferma di ciò è sufficiente



il rilievo secondo il quale le competenze costituzionali, riguardino esse i poteri dello Stato o le attribuzioni di Stato e Regioni, non sono disponibili neppure da parte dei titolari delle stesse.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Violazione dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, e del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione).

Le argomentazioni esposte al punto precedente valgono anche a dimostrare i profili di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo.

Tale disposizione stabilisce che «le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano: *a)* promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo; *b)* verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo; *c)* promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

Oggetto di contestazione, rispetto a tale disposizione, è in primo luogo la previsione secondo la quale le regioni disciplinano gli oggetti indicati alle lettere *a)*, *b)* e *c)* «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Attraverso questa prescrizione, infatti, la norma impugnata pretende di assoggettare l'esercizio della legislazione regionale ad un presupposto e un vincolo derivanti da un atto amministrativo di carattere politico, qual è l'accordo raggiunto in Conferenza.

Benché la disposizione non lo precisi espressamente, gli accordi cui essa fa riferimento sono — sembra alla Regione si debba ritenere — gli accordi previsti dall'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, ai sensi del quale «Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune», accordi che «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Ora, interpretando tale disposizione, codesta ecc.ma Corte ha stabilito che gli accordi raggiunti ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 non sono idonei a vincolare la funzione legislativa, limitandone l'efficacia al piano politico e negandone ogni effetto di vincolo giuridico, come afferma con nettezza la sentenza n. 437 del 2001.

In tale sentenza, la Corte conclude che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente (punto 3 del diritto): concetto, questo, ripreso anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 237 del 2017, punto 9; sentenza n. 137 del 2018, punto 3.5.3), che ha altresì ribadito che «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 176 del 2016, punto 4.2.2).

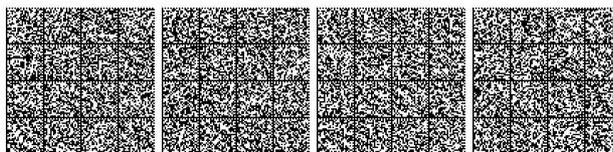
La norma impugnata, invece, imprime a tale accordo carattere cogente, attribuendo a tale atto una forza che esso non ha di per sé e che nemmeno la legge statale gli può conferire, dato che si verrebbe in questo modo da un lato ad alterare i normali rapporti tra atti non legislativi e atti legislativi, dall'altro, si inciderebbe anche sui rapporti tra organi della Regione, perché si trasformerebbe un atto di assenso del vertice dell'esecutivo regionale in un limite alla potestà legislativa assegnata al consiglio regionale. Non a caso, lo stesso art. 117, ottavo comma, della Costituzione, riserva alla legge regionale la «ratifica [del]le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni».

D'altronde, neppure sotto altro profilo vi è ragione e titolo giustificativo per l'assoggettamento della legislazione regionale a previ accordi con lo Stato.

L'accordo, infatti, interviene nella materia della organizzazione amministrativa dell'ente, materia in cui la Regione dispone di potestà residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione), sicché la legge statale non ha titoli di intervento, trattandosi, peraltro, di organizzazione di funzioni all'interno di un settore materiale anch'esso di competenza regionale qual è lo spettacolo, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione («promozione e organizzazione di attività culturali».)

In sintesi, la disposizione risulta illegittima sotto plurimi profili.

Anzitutto, è illegittima per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Della Costituzione, perché la norma interferisce con la potestà legislativa residuale in materia di organizzazione degli uffici della Regione: interferenza che è evidente ove si osservi che Regione sarebbe costretta ad adottare specifiche soluzioni organizzative.



In secondo luogo, la norma viola, per i motivi esposti sopra, i principi costituzionali che regolano i rapporti tra atti statali e fonti regionali, impliciti nella attribuzione alla Regione di potere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione) e nella regola costituzionale sul riparto della potestà regolamentare (art. 117, sesto comma, della Costituzione).

Ancora, la norma contrasta con il principio di legalità e della riserva di legge di cui all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, stante l'inversione del corretto rapporto tra legge e atti amministrativi, sia pure di carattere politico. Tale vizio ridonda in lesione della autonomia regionale, che è prima di tutto una autonomia legislativa; incide, all'interno della Regione, sui rapporti tra esecutivo e legislativo, per i motivi già esposti sopra; consente una conformazione illegittima di un settore materiale, quello della organizzazione amministrativa e dello spettacolo, riservati alla Regione.

Risulta dunque evidente che, ove lo Stato ritenesse essenziale condizionare la legislazione regionale a determinati criteri organizzativi o operativi, dovrebbe provvedervi con legge, nei limiti entro i quali anche al legislatore è consentito, come precisato da codesta Corte, ad esempio nella sentenza n. 87 del 2018, nella quale essa ha ritenuto illegittima l'imposizione da parte del legislatore statale di un determinato modello organizzativo in relazione alla garanzia del diritto sociale allo studio.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza (art. 3, primo comma, della Costituzione).

La Regione, infine, impugna l'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), della legge, per violazione della sua autonomia organizzativa e della competenza ad allocare le funzioni amministrative ai diversi enti territoriali, nonché in quanto norma irragionevole e sproporzionata.

La disposizione vincola le Regioni a promuovere e sostenere, «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente non può non contestare l'intromissione del legislatore statale nella propria organizzazione e nell'ordinamento della propria azione, operata mediante l'attribuzione di funzioni direttamente ad un proprio ufficio e la previsione secondo cui le funzioni di sostegno allo spettacolo al vivo debbono avvenire «anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

Entrambe le norme sono, ad avviso della Regione, illegittime, per ragioni che prescindono completamente anche dalla fondatezza dei precedenti motivi di ricorso. La presente censura è dunque autonoma dalle precedenti, ed è diretta contro una disposizione che è eccentrica anche rispetto alla logica delle altre disposizioni oggetto della presente impugnazione.

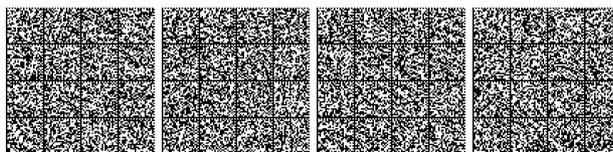
5.1. È giurisprudenza costante di codesta Corte che quando lo Stato intesta funzioni alla regione deve assegnarle all'ente, e non all'organo, pena la violazione della autonomia organizzativa della Regione, garantita nell'ambito della competenza residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

In questo senso si veda, tra le molte, la sentenza n. 293 del 2012, in cui la Corte segnala di aver “già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo”; nello stesso senso anche la sentenza n. 387 del 2007.

La legge statale, dunque, deve rispettare le scelte regionali circa l'intestazione delle funzioni ai diversi organi o uffici, con la limitata eccezione — confermativa della regola generale — della attribuzione di funzioni al Consiglio regionale, eventualità, questa, non a caso autorizzata direttamente dalla Costituzione nell'art. 121, primo comma, della Costituzione, a mente del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi», se per «leggi» si intendono qui (anche) le leggi statali.

Nel presente caso la legge statale assegna le funzioni di promozione dello spettacolo dal vivo all'Osservatorio regionale dello spettacolo, precludendo diverse soluzioni organizzative, e addirittura contraddicendo quelle già stabilite dalla Regione.

La norma si dimostra poi del tutto irragionevole e sproporzionata, anche ai fini dei raccordi e del coordinamento che la legge vuole costruire, considerato che la promozione ed il sostegno sono una funzione finale, interna alla Regione, mentre le norme di cui agli articoli 5 e 6 sono rivolti ad organizzare il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato. La lesione di tali principi, radicati nell'art. 3 della Costituzione, ridonda in lesione della autonomia organizzativa della Regione, assoggettata ad un vincolo non giustificato, e in lesione della autonomia legislativa ed amministrativa della Regione in materia di spettacolo.



5.2. La norma che prevede come necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo è, ad avviso della ricorrente Regione, anch'essa illegittima, in quanto predetermina una scelta di allocazione delle funzioni che compete invece alla Regione in applicazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, e dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, combinati con l'art. 10 della legge costituzione n. 3 del 2001, se si considera che il potere di allocare le funzioni segue la competenza a disciplinare legislativamente la materia.

Tale scelta allocativa è stata anche esercitata dalla ricorrente Regione con la legge regionale 1° agosto 2018, n. 11, «Disposizioni coordinate in materia di cultura, che riordina la legislazione della materia».

*P.Q.M.*

*La Regione Piemonte, come sopra rappresentata e difesa,  
chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, 6 e 7 della legge n. 106 del 2022, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.*

Con il ricorso sarà depositata:

1. delibera della Giunta regionale 27 settembre 2022, n. 1 - 5675.

Padova - Torino, 3 ottobre 2022

*Gli avvocati:* FALCON - PIOVANO

22C00214

N. 77

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 ottobre 2022  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Certificazione della contrattazione collettiva provinciale - Previsione che, fino all'entrata in vigore di una specifica norma di attuazione statutaria finalizzata a introdurre una disciplina sulla verifica, da parte della Corte dei conti, dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva e della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, tale verifica è assicurata esclusivamente dalla Provincia attraverso il collegio dei revisori dei conti.**

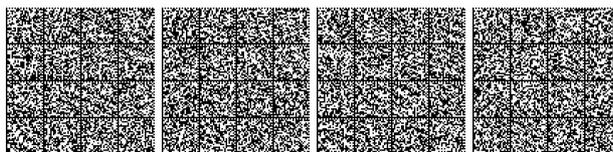
- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022 - 2024), art. 9.

Ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it));

nei confronti della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge provinciale 4 agosto 2022, n. 10, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022-2024», pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige n. 31 dell'8 agosto 2022, in virtù delle deliberazioni del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022 e del 5 ottobre 2022.

La Provincia autonoma di Trento ha emanato la legge provinciale in epigrafe indicata (legge provinciale n. 10/2022), il cui articolo 9 non risulta rispettoso degli ambiti costituzionali di competenza provinciale discendenti dalle norme costituzionali e ordinarie (quali parametri interposti) che si andranno a dettagliare nel copro del presente ricorso.

Per tale motivo il Consiglio dei ministri ha ritenuto di doverla impugnare con le delibere indicate in epigrafe, ed a tanto si provvede mediante il presente ricorso.



### 1. Premessa.

1.1 L'articolo 9 della legge provinciale n. 10/2022, rubricato «Inserimento dell'articolo 60-bis nella legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della provincia 1997)», ha per l'appunto novellato l'anzidetta legge provinciale n. 7/1997, inserendovi il seguente articolo 60-bis (a propria volta rubricato «Disposizioni relative alla certificazione della contrattazione collettiva provinciale»):

«La Provincia promuove l'approvazione di una specifica norma di attuazione statutaria al fine di introdurre in ambito provinciale una disciplina relativa alla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio prevista per lo Stato dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione tale verifica è assicurata esclusivamente dalla Provincia nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica alla stessa attribuite dall'articolo 79 dello Statuto di autonomia, attraverso il collegio dei revisori dei conti della Provincia, previsto dall'articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino -Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e istituito dall'articolo 78-bis 4 della legge provinciale di contabilità 1979; il collegio dei revisori dei conti effettua la verifica sulla base di una relazione tecnica circa la quantificazione degli oneri predisposta da APRAN».

Onde comprendere appieno i motivi del ricorso costituzionale che si andranno a svolgere, appare necessario in via preliminare fornire le seguenti indicazioni sulla evoluzione normativa, nazionale e provinciale, nonché giurisprudenziale, in materia di controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi.

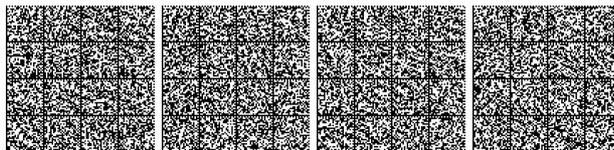
1.2 A livello nazionale, l'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 421/1992, ha delegato il Governo a «prevedere che la legittimità e la compatibilità economica dell'autorizzazione governativa siano sottoposte al controllo della Corte dei conti, che dovrà pronunciarsi entro un termine certo, decorso il quale il controllo si intende effettuato senza rilievi».

In attuazione di tale delega, l'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, poi sostituito dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 470/1993, ha disposto che «l'autorizzazione governativa di cui al comma 1 è sottoposta al controllo della Corte dei conti, la quale ne verifica la legittimità e la compatibilità economica entro quindici giorni dalla data di ricezione, decorsi i quali il controllo si intende effettuato senza rilievi».

La legge n. 59/1997, all'articolo 11, comma 4, lettera f), ha poi previsto che «anche al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge recanti principi e criteri direttivi per i decreti legislativi da emanarsi ai sensi del presente capo, ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 ottobre 1998. A tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi: (... ) f) prevedere che, prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, la quantificazione dei costi contrattuali sia dall'ARAN sottoposta, limitatamente alla certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla Corte dei conti, che può richiedere elementi istruttori e di valutazione ad un nucleo di tre esperti, designati, per ciascuna certificazione contrattuale, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro; prevedere che la Corte dei conti si pronunci entro il termine di quindici giorni, decorso il quale la certificazione si intende effettuata; prevedere che la certificazione e il testo dell'accordo siano trasmessi al comitato di settore e, nel caso di amministrazioni statali, al Governo; prevedere che, decorsi quindici giorni dalla trasmissione senza rilievi, il presidente del consiglio direttivo dell'ARAN abbia mandato di sottoscrivere il contratto collettivo il quale produce effetti dalla sottoscrizione definitiva; prevedere che, in ogni caso, tutte le procedure necessarie per consentire all'ARAN la sottoscrizione definitiva debbano essere completate entro il termine di quaranta giorni dalla data di sottoscrizione iniziale dell'ipotesi di accordo».

In attuazione di tale ultima delega parlamentare, l'articolo 4 del decreto legislativo n. 396/1997 ha sostituito l'articolo 51 del decreto legislativo n. 29/1993, prevedendo quanto segue, per quanto qui di rilievo, ai commi 4, 5 e 6:

«4. Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, e può acquisire a tal fine elementi istruttori e di valutazione da tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei



ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La designazione degli esperti, per la certificazione dei contratti collettivi delle amministrazioni delle regioni e degli enti locali, avviene previa intesa con la Conferenza Stato - regioni e con la Conferenza Stato - città. Gli esperti sono nominati prima che l'ipotesi di accordo sia trasmessa alla Corte dei conti.

5. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte dei conti all'ARAN, al Comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto.

6. Se la certificazione della Corte dei conti non è positiva, l'ARAN, sentito il Comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei ministri, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative».

L'articolo 9 dello stesso decreto legislativo n. 396/1997, inoltre, ha disposto che «all'articolo 4, comma 3, secondo periodo del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono eliminate le parole: "le autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi"», in tal modo escludendo dall'elenco degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità proprio le autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi.

1.3 Successivamente, la materia è stata ancora disciplinata dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001, che, con riguardo al controllo della Corte dei conti, nella formulazione vigente, ha previsto quanto segue (commi 5, 6 e 7):

«5. Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte dei conti all'ARAN, al Comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo.

6. La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, la designazione di due esperti viene effettuata dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate».

1.4 Con riguardo all'ordinamento della Provincia autonoma di Trento, inizialmente, in coerenza con la disciplina prevista dalla normativa nazionale sulla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, la legge provinciale n. 7/1997 prevedeva — all'articolo 60, comma 3 — che l'autorizzazione della Giunta provinciale alla sottoscrizione dei contratti collettivi fosse «sottoposta al controllo della Corte dei conti di cui all'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 come sostituito dall'art. 18 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470»; e l'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, all'epoca, prevedeva la «verifica [del]la legittimità e [del]la compatibilità economica», da parte della Corte dei conti, sulla autorizzazione governativa alla sottoscrizione dei contratti collettivi.

Con la legge provinciale n. 1/2002, l'anzidetto articolo 60, comma 3, della legge provinciale n. 7/1997, è stato abrogato, sulla base dell'assunto che detta norma, rinviando all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, prevedesse una tipologia di controllo — quella di legittimità preventiva — non più contemplata dalla sopravvenuta legislazione nazionale.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - sede di Trento, con la nota prot. n. 548 del 28 maggio 2001, ha richiesto la sottoposizione al controllo delle Sezioni riunite dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali, e la Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, con la delibera n. 42 del 24 luglio 2001, ha affermato la propria competenza a certificare la compatibilità finanziaria ed economica delle ipotesi di accordo dei



contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali, a prescindere dalla abrogazione della norma che prevedeva il controllo preventivo di legittimità sulla autorizzazione alla sottoscrizione.

La Provincia autonoma di Trento ha quindi proposto un conflitto di attribuzione con riferimento ai predetti atti della Corte dei conti, e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171/2005, ha dichiarato non spettare «allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sottoporre, sulla base di una disposizione provinciale non più applicabile, alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento», per conseguenza annullando la nota e la delibera summenzionate.

A seguito di tale pronunciamento, la Provincia non ha più trasmesso alla Corte dei conti le ipotesi di contratti collettivi relativi ai dipendenti provinciali, né ha emanato norme di attuazione o leggi provinciali in materia.

1.5 Più di recente, le Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto-Adige della Corte dei conti, in sede di relazione per la parifica del rendiconto 2021 della Provincia di Trento, dopo avere ricostruito il surrichiamato quadro normativo, ed evidenziato la significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale, ha riaffermato «la competenza della Corte dei conti a certificare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro regionali / provinciali», risultando «indubbio che il potere di adeguamento, in capo alla provincia, della disciplina prevista dall'art. 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001 vada ricondotto nell'ambito della normativa di dettaglio e, quindi, sia riferito alle modalità procedurali finalizzate ad assicurare un percorso strutturato tra Provincia e Corte dei conti, idoneo ad attenuare la rigidità del modello principio-dettaglio, individuato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale si configura la cedevolezza di eventuali disposizioni statali di dettaglio, rispetto a successivi interventi del legislatore provinciale.

La Corte ha viepiù precisato che «l'adeguamento, secondo le procedure previste dal decreto legislativo n. 266 del 1992, può, pertanto, riguardare tali contenuti, essendo precluso al legislatore provinciale disciplinare i poteri di controllo della Corte dei conti, giacché gli stessi sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato», conseguendone «che trova integrale applicazione la normativa statale, anche per gli aspetti procedurali, qualora la Provincia non ritenga di adottare una diversa disciplina di dettaglio», e chiosando infine che «il mancato pronunciamento della Corte dei conti sulla compatibilità dei costi derivanti dalle ipotesi di accordo di contratto collettivo, rispetto alle risorse disponibili, rappresenterebbe, infatti, un *vulnus* sul controllo della spesa pubblica, considerata anche l'incidenza del costo del personale sui bilanci degli enti del sistema territoriale integrato».

Nella medesima occasione, è stato ulteriormente precisato che, trattandosi di normativa di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica e, comunque, di norme fondamentali di riforma economico-sociale, la Provincia sarebbe stata tenuta a dare tempestiva attuazione all'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001, non potendo l'omessa emanazione delle norme di attuazione o di normativa provinciale tradursi nella elusione dell'obbligatorio controllo della Corte dei conti.

1.6 È a questo punto intervenuto l'articolo 9 della legge provinciale n. 10/2022, che qui si impugna.

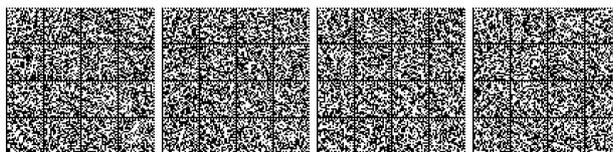
Correlativamente, con delibera n. 1494 in data 26 agosto 2022, la Giunta provinciale ha autorizzato la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo stralcio per il rinnovo del CCPL 2019/2021 del personale del Comparto autonomie locali - Area del personale con qualifica di direttore, ancora una volta senza previamente acquisire la certificazione della Corte dei conti sulla attendibilità della quantificazione dei costi del contratto e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La ricostruzione normativa e giurisprudenziale dianzi offerta giustifica dunque la impugnazione costituzionale della disposizione normativa provinciale di che trattasi, per i seguenti concorrenti motivi.

2. *Contrasto dell'articolo 9 della legge provinciale Trento n. 10/2022 con l'articolo 100 e con l'articolo 117, secondo comma, lettere e), f) e l), Cost., con l'articolo 105 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 (Statuto della Regione Trentino-Alto Adige), nonché con l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 (quale norma statale interposta).*

In prima battuta, va considerata la inidoneità delle norme di attuazione dello Statuto speciale della Provincia autonoma di Trento e delle leggi provinciali ad incidere sulle attribuzioni costituzionalmente intestate alla Corte dei conti, in ragione del principio di gerarchia delle fonti e della competenza per materia delle stesse, con violazione delle previsioni costituzionali richiamate in epigrafe.

2.1 Con riguardo alle fonti normative, i decreti legislativi che recano le norme di attuazione, chiamate ad attuare le disposizioni statutarie speciali (dunque, di rango costituzionale), sono certamente da qualificarsi come fonti statali «sub-costituzionali», connotate da relazioni, oltre che gerarchiche, anche ed essenzialmente di competenza, sia con la legislazione ordinaria statale che con la legislazione ordinaria provinciale.



Pertanto, da un canto, le norme di attuazione potranno intervenire solo nell'ambito di competenze materiali individuate dalla Costituzione e dallo Statuto regionale — che è per l'appunto norma di rango costituzionale (decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972) — e nei limiti da dette fonti consentiti; d'altro canto, anche la sovraordinazione gerarchica del decreto legislativo recante norme di attuazione rispetto alla normativa statale ordinaria si realizza solo nell'ambito della competenza ad esso riservata.

Conseguentemente, le norme di attuazione statutaria e le leggi provinciali non potranno intervenire su materie che, per Costituzione e per Statuto, non rientrano nell'ambito di competenza materiale delle autonomie speciali, tra cui — a maggior ragione — la materia delle attribuzioni della Corte dei conti.

2.2 Se quindi possono trovare una qualche copertura «costituzionale» le disposizioni organizzative necessarie per l'istituzione ed il funzionamento della Corte dei conti in ambito locale, nella misura in cui impattano sull'organizzazione dell'amministrazione territoriale, la interposizione del legislatore «paritetico», e men che meno di quello dell'ente autonomo, non trova adeguata copertura in alcuna disposizione di rango costituzionale, con riguardo alla materia relativa alla attribuzione delle competenze e dei poteri della Corte dei conti. Non può infatti attribuirsi alle norme di attuazione dello Statuto alcuna forza derogatoria rispetto alle previsioni costituzionali poste a presidio del ruolo e delle funzioni della Corte dei conti, nonché dell'autonomia e dell'indipendenza della medesima Corte nei confronti degli altri poteri.

In tal senso depongono peraltro, non solo in ragione della natura delle fonti, ma anche in considerazione del ruolo assunto dalla Corte dei conti dopo la riforma costituzionale del 2012, anche i più recenti orientamenti della Corte costituzionale, secondo cui «le attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme nell'intero territorio nazionale, senza incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale delle regioni e delle province autonome» (cfr: sentenze n. 39 e n. 40/2014).

La legge costituzionale n. 1/2012, e le modifiche da essa recate al secondo comma dell'articolo 117 Cost., hanno infatti affidato al solo legislatore statale la materia di cui alla lettera e), relativa alla «armonizzazione dei bilanci pubblici», insieme alla disciplina degli «organi dello Stato» (lettera f), nonché della «giurisdizione e [delle] norme processuali» (lettera l).

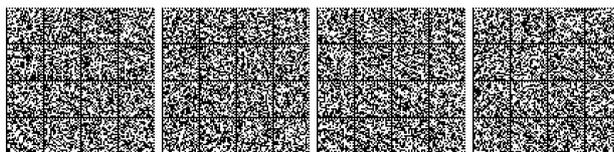
2.3 Peraltro, con specifico riguardo alla tipologia di controllo in discussione, anche a voler ritenere sussistente una competenza legislativa concorrente del legislatore provinciale, che, con norma ordinaria, volesse disciplinare gli aspetti procedurali di dettaglio della formazione dei contratti collettivi, pure con riguardo alla trasmissione delle ipotesi di contratto alla Corte dei conti per il pertinente controllo, va parimenti osservato che, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 (norma fondamentale di riforma economico-sociale), il medesimo legislatore provinciale si sarebbe dovuto tempestivamente attivare per adeguare la propria normativa al dettato normativo nazionale, il quale — come evidenziato in premessa — ha affermato il potere della Corte dei conti di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi e la compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Non era al riguardo sufficiente la mera abrogazione dell'articolo 60, comma 3, della legge provinciale n. 7/1997, la quale, prima della vigente normativa, disciplinava il controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi provinciali, perché, così facendo, il legislatore provinciale ha, di fatto, eluso i controlli comunque spettanti alla stessa Corte in virtù delle norme statali.

Ed infatti, occorre considerare che, a norma dell'articolo 105 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (come noto approvato con legge costituzionale), «nelle materie attribuite alla competenza della regione o della provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato»: pertanto, l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 è immediatamente applicabile anche agli enti regionali e provinciali autonomi, in assenza di normativa provinciale di dettaglio che disciplini il procedimento *de quo*.

L'articolo 105 dello Statuto, infatti, è stato da subito interpretato dalla Corte costituzionale nel senso che, in base al principio di continuità, le norme statali restano vigenti fino alla entrata in vigore delle leggi regionali e provinciali «sostitutive», poiché non la mera competenza regionale o provinciale, ma il suo effettivo esercizio, limita la competenza statale (cfr: sentenza n. 13/1974).

2.4 In aggiunta, nell'ottica della leale collaborazione, che reca come corollario l'obbligo per la Provincia di adeguare l'ordinamento territoriale alla Costituzione e ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, in coerenza con il rispetto degli obblighi internazionali e degli stessi interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, una conferma si trae anche dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 266/1992 (recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento»), che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione territoriale.



La norma, pure non essendo direttamente applicabile al caso di specie, dispone chiaramente che la legislazione provinciale debba essere adeguata a principi e norme costituenti limiti alla legislazione locale, e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito, ed esprime il chiaro principio secondo il quale l'inerzia della amministrazione territoriale non può costituire una modalità di elusione dell'adeguamento della disciplina normativa territoriale ai principi costituzionali e agli altri limiti previsti dallo Statuto speciale regionale.

2.5 Da tutto quanto evidenziato consegue che, per le esposte ragioni di gerarchia e competenza, le norme di attuazione degli statuti speciali nonché la legislazione degli enti territoriali autonomi (quale la legge provinciale qui impugnata), non sono una fonte normativa idonea a stabilire quali siano le attribuzioni e i poteri della Corte dei conti, non potendo derogare, tra l'altro, ai principi che fondano costituzionalmente le funzioni e il ruolo della stessa. La Provincia autonoma di Trento non ha competenza legislativa, né esclusiva né concorrente, in materia di attribuzioni della Corte dei conti, e quindi non può normare, in generale in materia di attribuzioni della Corte, e in particolare sul potere di certificazione della attendibilità dei costi dei contratti collettivi provinciali e della compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Non può pertanto che dirsi costituzionalmente illegittima, per i parametri costituzionali dianzi ricordati, ed anche in virtù del richiamato articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 (quale norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale), ogni norma della tipologia innanzi indicata che incida sulle competenze della Corte dei conti, elidendo, menomando, o comunque non consentendone l'immediato esercizio, sotto il profilo della inadeguatezza della fonte.

Essendo in materia direttamente applicabile l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001, per quanto *supra* argomentato, è per conseguenza costituzionalmente illegittima la disposizione di cui all'articolo 60-*bis* della legge provinciale n. 7/1997 (introdotta con l'articolo 9 della legge provinciale n. 10/2022), che ha subordinato l'esercizio del controllo intestato alla Corte dei conti sulla spesa per i contratti collettivi provinciali alla emanazione di norme di attuazione, differendone in tal modo l'esercizio a tempo indeterminato, e riservando il predetto controllo, fino alla emanazione delle predette norme, in esclusiva, al collegio dei revisori dei conti (organo di esclusiva emanazione provinciale).  
3. *Contrasto dell'articolo 9 della legge provinciale Trento n. 10/2022 con gli articoli 81, 97, 100, 117, secondo comma, lettera l), 119 e 120, Cost.*

3.1 Con riguardo al concorrente profilo della violazione delle attribuzioni della Corte dei conti, con particolare riferimento al controllo di certificazione della attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi provinciali e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in ragione del ruolo costituzionalmente attribuito a detta, vengono poi di nuovo in autonomo rilievo le prescrizioni costituzionali richiamate in epigrafe.

Giova al riguardo premettere che codesta Corte costituzionale ha già chiarito (*cf.* sent. n. 267/2006), che la «Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello «Stato-comunità» (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garantisce] il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica (...) riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della «finanza pubblica allargata», come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)».

3.2 In tale ottica, preminente rilievo è da conferirsi alla sentenza n. 39/2014, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che «la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione" (sentenza n. 267 del 2006).

(...) Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa



e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

In questo quadro, occorre anzitutto stabilire se le norme statali impugnate esprimano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale.

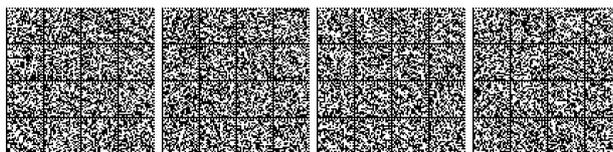
Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» — funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) — sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti — da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica — nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di regioni e province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

3.3 Con specifico riguardo alle attribuzioni della Corte dei conti negli ordinamenti ad autonomia speciale, codesta Corte, nella medesima sentenza n. 39/2014, ha ancora specificato — in ordine ad una censura delle amministrazioni autonome colà ricorrenti (la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Sardegna, e la stessa Provincia autonoma di Trento), fondata sul presupposto per cui «i controlli disciplinati dalle norme degli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti negli ordinamenti delle autonomie speciali» — ha espressamente ritenuto l'erroneità di detto assunto.

La richiamata sentenza n. 39/2014 ha in effetti «precisato che i controlli attribuiti alla Corte dei conti, disciplinati da norme statali analoghe a quelle denunciate, non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che le prime — come del resto quelle impugnate nell'odierno giudizio — disciplinano controlli, dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica».

Ne emerge quindi il principio di rango costituzionale per cui i controlli di natura preventiva attribuiti alla competenza della Corte dei conti (categoria cui si ascrive anche la certificazione dei contratti collettivi, qui in discorso) sono finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio del comparto pubblico, e si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa operato dalle amministrazioni territoriali (*cf.* anche sent. n. 60/2013). Ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli della Corte (non soltanto in riferimento all'articolo 100 Cost., ma anche agli articoli 81, 119 e 120 Cost.), rispetto a quelli interni spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi, infatti, i controlli della Corte dei conti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, in quanto attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (*cf.* sent. n. 29/1995; nonché ancora le sentt. n. 39/2014, n. 60/2013, ed anche le sentt. n. 179/2007 e n. 267/2006).



È invero costante, nella giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, l'affermazione secondo cui «legittimamente il legislatore statale conferisce alla Corte dei conti funzioni esercitabili nei confronti non solo delle regioni a statuto ordinario, ma anche delle autonomie speciali (sentenza n. 29 del 1995; in seguito, sentenze n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; n. 171 del 2005). Ben si comprende, infatti, che attribuzioni fondate sugli articoli 28, 81 e 97 Cost., anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, non possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impongano uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica» (*cf.* sent. n. 219/2013).

3.4 Ne consegue, con assoluta certezza, la lesione dei parametri costituzionali specificati nell'epigrafe del presente motivo di ricorso, e segnatamente:

gli articoli 81 e 97 Cost., laddove prescrivono il principio dell'equilibrio di bilancio di tutte le amministrazioni pubbliche, anche «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» (*cf.* segnatamente il primo comma dell'articolo 97);

l'articolo 100 Cost., e segnatamente il suo terzo comma, che assegna alla Corte dei conti il «controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria»;

gli articoli 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), 119 e 120, Cost., allorché prescrivono la esclusiva competenza legislativa statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» ed «ordinamento civile» (il primo), ed il necessario rispetto dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali (il secondo).

4. *Contrasto dell'articolo 9 della legge provinciale Trento n. 10/2022 con gli articoli 81, 97 e 117 Cost., con gli articoli 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 (Statuto della Regione Trentino-Alto Adige), nonché con l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 (quale norma statale interposta)*

4.1 Sotto ulteriore concorrente profilo, la disposizione normativa provinciale in discorso risulta costituzionalmente illegittima anche per violazione dei principi di tutela dell'equilibrio e della sana gestione del bilancio (articoli 81 e 97 Cost.), nonché per la violazione del parametro (ancora una volta interposto) di cui all'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001, in materia di controllo della Corte dei conti di certificazione della attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, nella parte in cui ha riservato — nelle more dell'adozione delle norme di attuazione — il predetto controllo in esclusiva al collegio dei revisori dei conti (si rimarca, organo di emanazione esclusivamente provinciale).

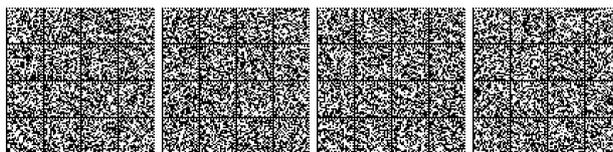
La Provincia autonoma, nell'intestare esclusivamente al predetto collegio, organo interno dell'amministrazione, la verifica dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (potere attribuito dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 in via esclusiva alla Corte dei conti), rinviando all'approvazione di una specifica norma di attuazione l'introduzione, in ambito provinciale, di una disciplina relativa alla verifica intestata alla Corte dei conti, ha una volta di più illegittimamente violato le attribuzioni a quest'ultima riservate dalla Costituzione.

4.2 La Corte dei conti - organo giurisdizionale posto al servizio dello Stato-ordinamento, garante dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva e soggetto terzo rispetto alla amministrazione territoriale -, nell'ambito delle funzioni proprie costituzionalmente garantite, effettua il controllo al fine di assicurare la sana gestione finanziaria, di prevenire squilibri di bilancio e di garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'articolo 119 Cost. (*cf.* *ex plurimis* sentenze n. 60/2013 e n. 179/2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica, del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto degli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea, ed una tale funzione non è paragonabile al controllo esercitato dal collegio dei revisori.

Secondo la consolidata e già richiamata giurisprudenza costituzionale, infatti, mentre i controlli interni sono resi nell'interesse della amministrazione territoriale, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali alla tutela dell'unità economica della Repubblica e al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio, secondo quanto prescritto ai sensi dell'articolo 81 e del primo comma dell'articolo 97 Cost.

In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (*cf.* sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo della Corte dei conti (*cf.* sent. n. 226/1976).

Tanto riguarda anche la certificazione dei contratti collettivi, ove l'esito non positivo del controllo determina l'impossibilità di procedere alla sottoscrizione definitiva e la necessità dell'adeguamento della quantificazione dei costi, nonché l'inefficacia delle clausole contrattuali non certificate.



4.3 D'altro canto, la disciplina di cui all'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 rinviene la sua origine nella disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 421/1992, che, dopo aver assoggettato i contratti collettivi al controllo di legittimità e di compatibilità economica della Corte dei conti, proseguiva, al comma 2, statuendo che «i principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

La natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale dell'articolo 47 citato, si evince peraltro anche dall'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui «le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

A propria volta, l'articolo 11, comma 4, lettera *f*), della legge n. 59/1997, prevede appunto tuttora che «prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, la quantificazione dei costi contrattuali sia (...) sottoposta, limitatamente alla certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla Corte dei conti (...)».

È pertanto evidente che anche l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001, disponendo che i contratti collettivi siano soggetti al controllo esterno della Corte dei conti, è riconducibile ai principi fondamentali da fissarsi con legge statale, ed alle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, cui, secondo la Costituzione (articolo 117) e gli articoli 4 e 8 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972), l'ordinamento provinciale è tenuto a soggiacere.

4.4 Detta verifica, quindi, è necessariamente intestata, anche per i contratti collettivi della Provincia autonoma di Trento, alla Corte dei conti, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nella sua interezza e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive. La funzione di certificazione, infatti, è connotata dall'applicazione obiettiva del diritto, dall'imparzialità del giudicante, dall'esercizio di poteri decisori (anche di tipo preclusivo, con l'inefficacia delle clausole contrattuali per le quali la Corte si sia pronunciata negativamente) e dalla garanzia del contraddittorio.

In virtù del carattere unitario delle funzioni di controllo intestate dalla Costituzione alla Corte dei conti, la legislazione statale espande direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento provinciale, senza necessità di norme di attuazione (*cf.* sent. n. 40/2014).

La norma provinciale qui impugnata contrasta quindi frontalmente con questa riserva di controlli riconosciuta — per norme costituzionali e leggi statali interposte — alla Corte dei conti, allorché attribuisce esclusivamente ad un organismo interno la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi, precludendo esplicitamente (come si desume dalla chiara lettera della disposizione in oggetto) alla Corte dei conti l'esercizio, sin da subito, delle proprie prerogative al riguardo.

*P.Q.M.*

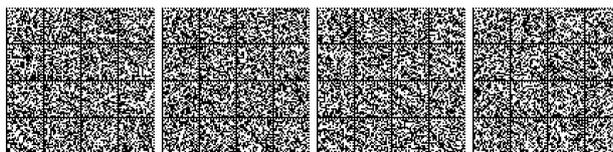
*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte censure — la illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge provinciale 4 agosto 2022, n. 10, pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige n. 31 dell'8 agosto 2022, per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso, e segnatamente per contrasto con gli articoli 81, 97, 100, 117, secondo comma, lettere e), f) e l), 119 e 120 della Costituzione, con gli articoli 4, 8 e 105 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 (Statuto autonomo della Regione Trentino-Alto Adige), nonché con l'articolo 47 del decreto legislativo n. 165/2001 (quale norma statale interposta).*

Si deposita la seguente documentazione:

- 1) copia autentica degli estratti dei verbali relativi alle deliberazioni del Consiglio dei ministri delle deliberazioni del Consiglio dei ministri in data 28 settembre 2022 e 5 ottobre 2022, con allegate relazioni;
- 2) copia della legge provinciale 4 agosto 2022, n. 10, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022-2024», pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige n. 31 dell'8 agosto 2022.

Roma, 7 ottobre 2022

*L'Avvocato dello Stato: CASELLI*



N. 134

*Ordinanza del 3 ottobre 2022 del Tribunale di Firenze  
nel procedimento penale a carico di E.M.*

**Reati e pene - Reato di furto - Circostanze aggravanti - Circostanza aggravante della violenza sulle cose - Mancata previsione, ai fini dell'integrazione di tale circostanza, che la cosa oggetto della violenza abbia un valore economico apprezzabile per quanto modesto, oppure, in alternativa, che la violenza esplicata sia tale da comportare un pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti.**

– Codice penale, art. 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi.

## TRIBUNALE DI FIRENZE

## PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di:

A) E. M. nata in ... il ... elettivamente domiciliata presso l'avv. Antonio Olmi del foro di Firenze (elezione nel verbale CC Montevarchi dell'11 marzo 2022);

Difesa dall'avvocato di fiducia Antonio Olmi del foro di Firenze (nomina nel verbale CC Montevarchi dell'11 marzo 2022);

Imputata del seguente reato:

Del reato previsto e punito dagli artt. 110, 56-624-625 comma 1 n. 2 e 7 del codice penale, perché, in concorso con un'altra persona rimasta ignota, agendo al fine di trarre per sé profitto, poneva in essere atti idonei e univocamente diretti a impossessarsi di capi di abbigliamento (per un controvalore pari ad euro 120,90), prelevando il corpo del reato dagli scaffali espositori, che tentava di sottrarre dall'esercizio commerciale denominato ma non riuscendo a trarre a consumazione il reato per causa non dipendente dalla sua volontà e segnatamente perché veniva fermata prima che riuscisse ad allontanarsi definitivamente dal locale senza pagare il prezzo della merce.

Con le aggravanti di aver commesso il fatto su cose esposte alla pubblica fede, trattandosi di luogo non soggetto a vigilanza continua e diretta e con violenza sulle cose, avendo rimosso la placca antitaccheggio apposta su uno dei beni.

Commesso in l' ;  
sentite le parti all'udienza del 3 ottobre 2022;

premesso che:

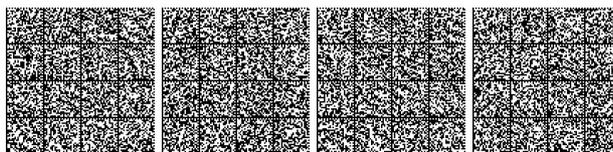
- E M era citata a giudizio per il reato di tentato furto pluriaggravato ex articoli 56 - 624 - 625 comma 1 n. 2 e 7 del codice penale;

- all'udienza del 13 giugno 2022 erano sentiti testi G (addetto alla vigilanza) e D (appuntato dei Carabinieri);

- all'esito dell'istruttoria, all'udienza odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare, il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputata alla pena di anni uno di reclusione ed euro 900 di multa; il difensore chiedeva il riconoscimento delle attenuanti generiche e dell'attenuante ex art. 62 n. 4 del codice penale in misura prevalente o equivalente all'aggravante ex art. 625 n. 2 del codice penale, l'esclusione dell'aggravante ex art. 625 n. 7 del codice penale; ritenersi la particolare tenuità del fatto; in subordine, minimo della pena e benefici di legge.

rilevato che:

Dalle testimonianze assunte e dalla documentazione acquisita risulta che la prevenuta si è resa responsabile — in concorso con altra donna — del tentato furto di alcuni prodotti presso l'esercizio commerciale , previa effrazione da uno di essi del relativo dispositivo antitaccheggio: l'addetto alla vigilanza monitorava i relativi movimenti anomali all'interno del punto vendita e fermava le due donne allorché le stesse attraversavano la barriera casse, tra l'altro facendo suonare l'allarme (un'altra placca antitaccheggio non era stata rimossa); nella borsa dell'imputata erano presenti dei capi di vestiario in vendita presso il negozio, non pagati; il vigilante rinveniva inoltre la placca antitaccheggio che era stata rotta (presentava il perno centrale tagliato) e asportata; i Carabinieri sopravvenuti identificavano compiutamente l'imputata (nella cui borsa erano ancora presenti i citati capi d'abbigliamento) e procedevano alla relativa perquisizione, rinvenendole addosso una tronchesina. I capi di abbigliamento oggetto del tentato furto (del valore complessivo di 120 euro) non risultavano danneggiati ed erano restituiti al negozio e rimessi in vendita;



- alla luce di quanto precede appare comprovata la responsabilità dell'imputata per il fatto ascrittogli;
  - quanto alle circostanze del reato, il pubblico ministero nel decreto di citazione a giudizio ha contestato la circostanza aggravante della violenza sulle cose ai sensi dell'art. 625 comma 1 n. 2, prima parte, codice penale (oltre alla circostanza aggravante dell'esposizione alla pubblica fede ai sensi dell'art. 625 n. 7 c.p.);
  - quanto all'applicazione della citata aggravante, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 625 comma 1 n. 2, prima parte, codice penale nella parte in cui non richiede per l'integrazione della circostanza aggravante della violenza sulle cose che la cosa oggetto di violenza, ove distinta dal bene oggetto di sottrazione, abbia un valore economico apprezzabile (per quanto modesto) o, in alternativa, che la violenza esplicata sia tale da comportare un pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti;
- ciò premesso,

#### OSSERVA:

##### 1. Rilevanza della questione

La citata disposizione di cui all'art. 625 comma 1 n. 2, prima parte, codice penale prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale per l'ipotesi in cui il colpevole del furto usi violenza sulle cose, senza contemplare ulteriori requisiti.

Il concetto di violenza sulle cose è definito ai fini del diritto penale dall'art. 392 comma 2 c.p., secondo cui «Agli effetti della legge penale, si ha violenza sulle cose allorché la cosa viene danneggiata o trasformata, o ne è mutata la destinazione».

La giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, in ossequio al dato letterale, ritiene sussistente la citata circostanza aggravante nel caso di manomissione del dispositivo antitaccheggio applicato sulla merce in vendita nei grandi magazzini (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 33898 del 12 giugno 2017 Rv. 270478 — 01; Cassazione Sez. 2, Sentenza n. 3372 del 18 dicembre 2012 Rv. 254782 — 01; Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 14780 del 14 febbraio 2006 Rv. 234030 — 01).

Nel caso di specie, per l'appunto, l'imputata — per sottrarre un capo d'abbigliamento — ha manomesso il dispositivo antitaccheggio applicato sull'articolo in vendita. Sussisterebbe quindi — in base al tenore letterale della norma e alla citata giurisprudenza costante della Corte di cassazione, ormai assurta a diritto vivente — la contestata circostanza aggravante.

Tuttavia, considerato il valore irrisorio del citato dispositivo (al più, nell'ordine di alcuni centesimi di euro), la cosa oggetto di violenza, non ha certamente un valore economico apprezzabile (si rilevi che il capo d'abbigliamento non risultava danneggiato e poteva essere rimesso in vendita).

D'altro canto, l'impiego di energia ragionevolmente necessario e usato per la citata manomissione non è certo sufficiente a costituire un pericolo per l'integrità delle persone o di altri beni: si considerino le piccole dimensioni dell'oggetto, lo strumento utilizzato (una banale tronchesina) e la circostanza che l'effrazione deve necessariamente avvenire senza che il personale dipendente dell'esercizio commerciale e gli addetti alla vigilanza se ne accorgano.

La questione sopra prospettata risulta dunque rilevante nel caso di specie (per quanto occorrer possa, la questione pare rilevante anche alla stregua della disciplina in corso di adozione da parte del Legislatore delegato, quale risultante dalle informazioni provvisorie disponibili).

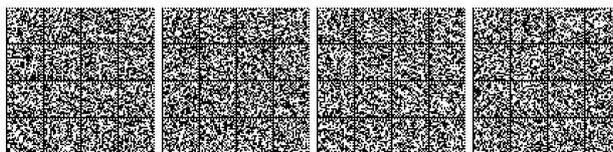
##### 2. Non manifesta infondatezza

2.1 La citata norma di cui all'art. 625 comma 1 n. 2, prima parte, codice penale pare di dubbia legittimità costituzionale nella misura in cui, ai fini dell'integrazione dell'aggravante ivi delineata, postula unicamente il compimento di una violenza sulle cose senza richiedere che le cose oggetto di violenza abbiano un valore economico apprezzabile (per quanto modesto) o, in alternativa, che la violenza esercitata comporti un pericolo per l'integrità delle persone o dei beni circostanti.

Tale disciplina normativa pare violare i precetti di cui agli artt. 13, 25 comma 2 e 27 comma 3 Cost.

2.2 Al fine di illustrare compiutamente la prospettata questione di incostituzionalità pare necessario esaminare preliminarmente gli effetti della citata circostanza aggravante di cui all'art. 625 comma 1 n. 2, prima parte, codice penale.

La sussistenza dell'aggravante in questione determina un incremento significativo della pena: qualora non vi siano altre circostanze aggravanti, fa quadruplicare il minimo edittale della pena detentiva (anni due di reclusione anziché sei mesi di reclusione) e raddoppiare il massimo edittale (anni sei di reclusione anziché anni tre di reclusione); qua-



lora ricorra altra aggravante di cui all'art. 625 o all'art. 61 c.p., è prevista una cornice sanzionatoria ancora più severa (quanto alla pena detentiva, reclusione da tre a dieci anni) (1) In particolare, pare di peculiare importanza l'incidenza sul minimo edittale, posto che abitualmente i fatti in cui viene in rilievo la manomissione dei dispositivi antitaccheggio sono connotati da una gravità complessiva modesta.

All'incidenza sulla cornice edittale conseguono ulteriori effetti indiretti. Tra i più rilevanti si possono evidenziare: la possibilità di applicazione delle misure cautelari coercitive, ivi compresa la custodia cautelare (arresti domiciliari in caso di tentato furto con una sola aggravante; anche custodia in carcere in caso di furto consumato o comunque qualora sussistano due aggravanti), laddove in assenza di circostanze aggravanti per il furto non sono possibili normalmente misure cautelari (salvo il caso di arresto in flagranza per furto consumato); la maggiore durata dei termini di custodia cautelare; l'impossibilità (in base alla disciplina attualmente vigente) di applicare la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis del codice penale per il furto consumato (e anche per il tentato furto qualora ricorra anche altra aggravante); l'aumento del termine di prescrizione, qualora ricorra anche altra aggravante. Inoltre, anche a prescindere dall'aumento della pena, la citata circostanza aggravante comporta una serie di ulteriori effetti altamente rilevanti: rende (in base alla disciplina attualmente vigente) il reato procedibile d'ufficio (con conseguente non operatività degli istituti della remissione di querela e dell'estinzione del reato per condotte riparatorie); rende inoltre l'arresto in flagranza obbligatorio (salvo il caso in cui ricorra l'attenuante di cui all'art. 62 n. 4 c.p.), a differenza ad es. dell'aggravante del «mezzo fraudolento» di cui alla seconda ipotesi dell'art. 625 comma 1 n. 2 c.p.; preclude la configurabilità del delitto, decisamente meno grave, di cui all'art. 626 del codice penale.

In definitiva tale aggravante incide pesantemente sul bene fondamentale della libertà personale.

2.3 A fronte di tale insieme di effetti, oltremodo significativi, la previsione dell'integrazione dell'aggravante in ragione del solo elemento della violenza sulle cose — senza che sia necessario che la cosa oggetto di violenza abbia un qualche, pur minimo, valore o che la citata violenza comporti anche solo un pericolo per l'integrità delle persone o di altri beni (di valore apprezzabile) — pare contrastare con il principio di offensività enucleabile dagli articoli 13 e 25 comma 2 Cost.

2.3.1 Al riguardo, occorre premettere che — secondo quanto affermato ormai in più occasioni dalla Corte costituzionale (tra le altre: sentenze n. 251 del 2012, n. 105 del 2014, n. 205 del 2017) — il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base, ma anche rispetto alle circostanze e a tutti gli istituti che comunque incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale.

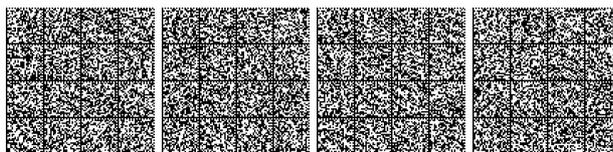
2.3.2 Ebbene, il citato principio di offensività attribuisce una rilevanza fondamentale ai fini della punizione al «fatto commesso», laddove il «fatto» viene in rilievo per il suo obiettivo disvalore, e cioè per l'offesa (in termini di lesione o di messa in pericolo) che reca ad un interesse giuridico meritevole di tutela per l'ordinamento. Affinché l'incriminazione sia compatibile con il dettato costituzionale, è cioè necessario non solo che si incentri su un fatto, ma anche che questo fatto presenti un contenuto offensivo, anche solo in termini di messa in pericolo, di un bene giuridico. Soltanto tale offensività varrebbe del resto a giustificare la limitazione della libertà personale, ritenuta inviolabile dall'art. 13 della Cost., correlata alla punizione.

In più pronunce la Corte costituzionale ha rilevato che l'individuazione dei beni meritevoli di tutela penale e delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie; la Corte ha inoltre sottolineato che il principio di offensività opera su due piani distinti: «Da un lato, come precetto rivolto al legislatore, il quale è tenuto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (cosiddetta offensività "in astratto"). Dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (cosiddetta offensività "in concreto")» (in questi termini, recentemente, la sentenza n. 141 del 2019):

2.3.3 In base ai citati principi, si potrebbe sostenere che — con riguardo alla circostanza aggravante di cui all'art. 625 comma 1 n. 2, prima parte, codice penale — il dato della violenza sulle cose in astratto esprima l'offesa ad un bene giuridico meritevole di tutela (vuoi il patrimonio, avendo riguardo alla cosa oggetto della violenza o a quelle presenti in prossimità, vuoi l'incolumità delle persone, avendo riguardo al pericolo per le stesse conseguente a certi tipi di violenza); spetterebbe viceversa al giudice comune il potere-dovere di verificare che nel singolo caso concreto la violenza posta in essere sia effettivamente offensiva per un bene giuridico.

Tale obiezione non pare tuttavia condivisibile.

(1) Si fa riferimento alle cornici edittali previste per il reato consumato, ma il discorso vale — nelle stesse proporzioni — anche per il delitto tentato.



2.3.4 Le pronunce in cui finora la Corte costituzionale (tra le altre: sentenze n. 360 del 1995 e n. 109 del 2016; sentenza n. 263 del 2000; sentenze n. 265 del 2005 e n. 225 del 2008; sentenza n. 139 del 2014; sentenza n. 99 del 2017; sentenze n. 278 e 141 del 2019) ha affermato e ribadito la distinzione tra «offensività in astratto» e «offensività in concreto» concernevano materie (coltivazione di piante da cui si estraggono sostanze stupefacenti *ex art. 73* decreto del Presidente della Repubblica 309/1990; violata consegna di cui all'art. 120 del codice penale militare di pace; possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli *ex art. 707* del codice penale; omesso versamento dei contributi previdenziali; omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali ai sensi degli articoli 30-31 legge 646/1982; favoreggiamento della prostituzione) suscettibili di declinarsi nella realtà in un'infinità di differenti situazioni, modalità e contesti (a seconda della specifica consegna violata dal militare; del contesto in cui chiavi alterate e grimaldelli sono posseduti; del principio attivo dello stupefacente, delle modalità di coltivazione e del numero di piante; delle condizioni soggettive della persona dedita alla prostituzione e delle modalità di esercizio del meretricio; dell'importo dei contributi non versati o del versamento sia pur oltre il termine massimo; ecc.).

Con riguardo alla circostanza aggravante in esame, anche l'elemento della «violenza sulle cose» (previsto dall'art. 625 comma 1 n. 2 prima parte del codice penale e definito ai fini del diritto penale dall'art. 392 comma 2 del codice penale) può essere integrato in concreto da fattispecie variegata tra loro: il perforamento tramite lancia termica di una cassaforte, l'effrazione con un sasso di una vetrina o del finestrino di un'autovettura, la manomissione per l'appunto di un dispositivo antitaccheggio. In tale panorama, tuttavia, l'ipotesi che qui ci occupa (rottura di un dispositivo antitaccheggio all'interno di un grande esercizio commerciale) è probabilmente in assoluto una delle più ricorrenti e in ogni caso molto frequente, come testimoniano le plurime pronunce giurisprudenziali che se ne occupano.

Inoltre, l'ipotesi della manomissione del dispositivo antitaccheggio si presenta tipicamente secondo schemi standardizzati, in cui il dispositivo non ha in sostanza un autonomo valore economico e la violenza necessaria per l'effrazione è di entità minima e esplicita a mani nude o con piccoli utensili (non assumono viceversa rilevanza ai fini in esame la circostanza che l'articolo in vendita, cui il dispositivo è applicato, sia un capo di abbigliamento piuttosto che un telefono o altri aspetti del tutto secondari ai fini dell'integrazione dell'aggravante).

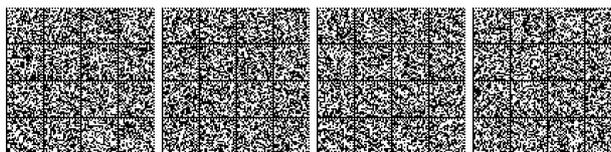
Alla luce di quanto precede, la norma qui censurata pare meritevole — già in astratto — di un intervento addizionale che renda necessaria per l'integrazione dell'aggravante l'offesa ad un bene giuridico.

2.3.5 In secondo luogo, e in ogni caso, pare necessario prendere atto che la giurisprudenza di legittimità (e di merito) risulta assolutamente consolidata nel ritenere integrata la circostanza aggravante della violenza sulle cose a prescindere dal ricorrere dell'offesa ad un bene giuridico (vuoi il patrimonio, vuoi l'incolumità delle persone). Tutte le pronunce (si vedano, tra le altre, Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 33898 del 12 giugno 2017 Rv. 270478 — 01; Cassazione Sez. 2, Sentenza n. 3372 del 18 dicembre 2012 Rv. 254782 — 01; Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 14780 del 14 febbraio 2006 Rv. 234030 — 01; Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 7235 del 16 gennaio 2004 Rv. 227348 — 01; Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 13589 del 2020, non massimata; Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 49429 del 2019, non massimata; Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 44156 del 2019, non massimata) ritengono infatti sussistente l'aggravante in questione indipendentemente dal valore della cosa oggetto di violenza e dall'entità della violenza perpetrata, ravvisando in particolare detta circostanza negli episodi di manomissione dei dispositivi antitaccheggio (in cui la maggiore offesa del furto ad un bene giuridico, in ragione della citata violenza, pare difettare), giungendo ad escludere l'aggravante solo nelle ipotesi in cui «il dispositivo antitaccheggio, rimosso per sfilamento dalla merce protetta, non solo non risulti danneggiato ma sia riutilizzabile mediante una nuova applicazione» (Cass. Sez. 4 - Sentenza n. 10783 del 14 gennaio 2020 Rv. 278652 — 01; in termini simili Cassazione Sez. 4 Sentenza n. 57710 del 13 novembre 2018 Rv. 274771 — 01 in relazione all'apertura di una serratura e Cassazione Sez. 5 - , Sentenza n. 11720 del 29 novembre 2019 Rv. 279042 — 01 in relazione al sollevamento di un nastro di nylon).

In tale contesto, demandare al giudice comune la verifica in concreto dell'attitudine lesiva della violenza sulle cose significherebbe lasciare che, con riguardo alla circostanza aggravante in questione, il principio di offensività sia disatteso, posto che nel diritto vivente espresso dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione (e dal conforme orientamento, pressoché unanime, della giurisprudenza di merito) detta circostanza viene ravvisata a prescindere da tale verifica e, anzi, anche nei casi in cui è palese l'insussistenza di tale attitudine lesiva.

Pare quindi necessario un intervento manipolativo della Corte costituzionale che incida già in astratto sulla disposizione normativa, individuando espressamente nell'offesa ad un bene giuridico uno degli elementi costitutivi dell'aggravante, sì da imporre la verifica della relativa sussistenza al giudice penale chiamato ad applicare la norma.

2.3.6 Non pare condivisibile un'ulteriore obiezione astrattamente sollevabile, in base alla quale la circostanza aggravante in questione sanzionerebbe la maggiore intensità del dolo evincibile dalla violenza sulle cose.



Innanzitutto, l'aggravante della violenza sulle cose per giurisprudenza consolidata «ha natura oggettiva e, pertanto, in applicazione dell'art. 59, comma secondo, codice penale, si comunica anche agli altri compartecipi del reato, ancorché sconosciuta o ignorata per colpa» (così Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 19637 del 6 aprile 2011 Rv. 250192 — 01; in termini analoghi Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 4853 del 3 dicembre 2003 Rv. 229375 — 01 e Cassazione Sez. 4 - Sentenza n. 5973 del 5 febbraio 2020 Rv. 278438 — 01); le circostanze di natura soggettiva (tra cui, ai sensi dell'art. 118 c.p., quelle relative all'intensità del dolo) si applicherebbero viceversa solo con riguardo al concorrente cui si riferiscono.

In secondo luogo, come si è visto, la giurisprudenza di legittimità esclude la sussistenza dell'aggravante allorché la cosa oggetto di violenza non risulti danneggiata e sia riutilizzabile mediante una nuova applicazione (Cass. Sez. 4 - Sentenza n. 10783 del 14 gennaio 2020 Rv. 278652 — 01; Cassazione Sez. 4 - Sentenza n. 57710 del 13 novembre 2018 Rv. 274771; Cassazione Sez. 5 - , Sentenza n. 11720 del 29 novembre 2019 Rv. 279042 — 01; Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 20476 del 17 gennaio 2018 Rv. 272705 - 01). Dirimente dunque non è la determinazione con cui l'agente ha operato, ma il dato oggettivo delle conseguenze sulla *res* della condotta tenuta, ciò che appare costituzionalmente illegittimo ove si tratti di cosa in sostanza priva di valore. Del resto, a fronte di una cosa priva di valore apprezzabile e di una violenza di entità minimale, dalla manomissione di un involucro o di un dispositivo anticaccheggio non pare evincibile un dolo significativamente più intenso (non assumendo ragionevolmente alcuna rilevanza tali cose agli occhi di chi agisce).

2.4 La norma qui censurata pare violare anche il precetto di cui all'art. 27 comma 3 Cost. sotto un profilo peraltro collegato alla violazione del principio di offensività.

Il giudice, nel commisurare la pena anche attraverso l'applicazione delle circostanze, deve adeguare la stessa al caso concreto secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost. alla rieducazione del colpevole.

Nel caso in esame il riconoscimento e l'applicazione della citata circostanza aggravante, ad effetto per così dire «molto speciale», a fronte della rottura di una cosa di valore irrisorio mediante una violenza minimale, determina un trattamento sanzionatorio palesemente sproporzionato e quindi impossibile da accettare come giusto da parte del reo, con conseguente ostacolo alla funzione rieducativa della pena.

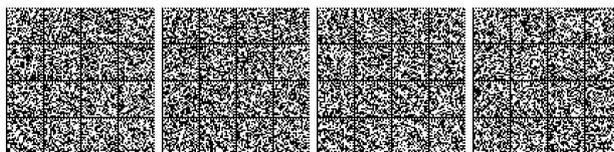
2.5 Certo, il giudice potrebbe — attraverso il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche ed il relativo bilanciamento in termini di prevalenza o equivalenza — giungere a neutralizzare la circostanza aggravante in esame. Tuttavia, da un lato ciò potrebbe portare ad effetti distanti (ad es., laddove non vi fossero altri motivi per il riconoscimento di attenuanti, ciò potrebbe portare a neutralizzare altre aggravanti che viceversa potrebbero meritare di tradursi in un aumento del trattamento sanzionatorio); dall'altro permarrebbero comunque gli effetti ulteriori legati alla considerazione del solo massimo o del solo minimo edittale (ai fini degli istituti per i quali si devono prendere in considerazione le sole circostanze aggravanti o le sole circostanze ad effetto speciale) o alla sussistenza in sé dell'aggravante.

### 3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Un'interpretazione dell'art. 625 comma 1 n. 2 prima parte del codice penale conforme al dettato costituzionale sarebbe astrattamente possibile: verificando in concreto l'offensività (o maggior offensività) del fatto, si potrebbe esigere per l'integrazione della circostanza aggravante che la cosa oggetto di violenza abbia un valore economico apprezzabile (per quanto modesto) o, in alternativa, che la violenza esplicata sia tale da comportare un pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti.

Tuttavia, come si è accennato, la consolidata giurisprudenza di legittimità è in senso opposto, prescindendo del tutto da tale verifica.

Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)” (sentenza n. 141 del 2019).» (così la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).



*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,*

*Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,*

*Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 625 comma 1 n. 2 prima parte del codice penale nella parte in cui non richiede — per l'integrazione della circostanza aggravante della violenza sulle cose — che la cosa oggetto di violenza abbia un valore economico apprezzabile, per quanto modesto, o, in alternativa, che la violenza esplicita sia tale da comportare un pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti, per violazione degli articoli 13, 25 comma 2 e 27 comma 3 Cost.*

*Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.*

*Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23 comma 4 legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 c.p.p.*

Firenze, 3 ottobre 2022

*Il Giudice: ATTINA*

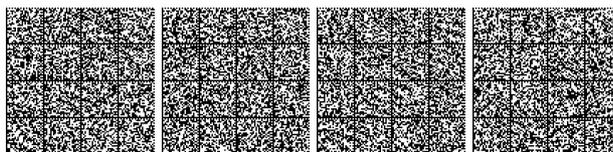
22C00228

N. 135

*Ordinanza del 22 agosto 2022 del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da P.P.B.  
contro Ordine interprovinciale dei chimici e dei fisici della Liguria*

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario (nel caso di specie: chimico, iscritto all'Albo dell'Ordine dei chimici e dei fisici) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie ed è annotato nel relativo Albo professionale - Omessa preventiva valutazione rispetto alle concrete tipologie di svolgimento della professione.**

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e modificato dall'art. 8, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.



## TRIBUNALE DI GENOVA

## PRIMA SEZIONE

n. R.G. 4380/2022

Il giudice, dott.ssa Ada Lucca, sciogliendo la riserva che precede, ha pronunciato la presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel procedimento cautelare, promosso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile con ricorso depositato dal dott. P... P... B... nei confronti dell'Ordine interprovinciale dei chimici e dei fisici della Liguria.

## LA VICENDA PROCESSUALE

Con ricorso per provvedimenti urgenti ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, depositato in data 23 maggio 2022, il dott. P... P... B... chiedeva a questo Tribunale di sospendere il provvedimento, del ..., con il quale il consiglio direttivo dell'Ordine aveva accertato il suo inadempimento all'obbligo vaccinale COVID-2019, determinandone la sospensione dall'esercizio della professione di chimico. Chiedeva che fosse tutelato il suo diritto all'esercizio della professione, in quanto, non esercitando alcun tipo di attività lavorativa che prevedesse contatti col pubblico, ma dirigendo un laboratorio di analisi anti-inquinamento, erroneamente l'Ordine dei chimici aveva ritenuto a lui applicabile l'obbligo vaccinale; chiedeva - in subordine - che, qualora il provvedimento avesse correttamente applicato la legge e ciò fosse stato ritenuto necessario, venisse sollevata dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 4 del decreto-legge n. 172/2021 come modificato dalla legge n. 3 del 21 gennaio 2022, per violazione degli articoli 3, 4, 23 e 32 della Costituzione, nella parte in cui dispone la sospensione dall'esercizio della professione, o quanto meno senza alcuna verifica della tipologia di attività lavorativa concretamente esercitata.

Ciò premesso allegava, relativamente al presupposto del *fumus boni iuris*, che:

a seguito della riforma delle professioni sanitarie attuata con la legge n. 3 del 2018, l'attività di chimico e fisico rientra formalmente nelle categorie delle professioni sanitarie;

l'Ordine dei chimici ha ritenuto che tutti i propri iscritti siano soggetti agli obblighi vaccinali anti COVID-19 stabiliti col decreto-legge n. 172/2021, senza considerare che il ricorrente non svolge nei fatti una «attività sanitaria», né frequenta o accede a strutture e luoghi dove venga esercitata la cura delle persone e neppure attività o funzioni accessorie e/o di supporto ai predetti campi di impiego;

il ricorrente aveva, con comunicazione inviata alla ASL competente del ..., evidenziato l'inesistenza, per questi motivi, dei presupposti dell'obbligo vaccinale, ma tale comunicazione è stata ignorata dal consiglio dell'Ordine;

il consiglio avrebbe dovuto applicare l'obbligo soltanto ai casi in cui questo fosse necessario per la finalità di evitare che «una determinata attività o mansione, per la peculiare natura del suo oggetto (cura e assistenza) possa essere di contatto con l'utenza o comportare, in altra forma, il rischio di diffusione del contagio» (nota del Ministero della sanità del 25 ottobre 2021 di chiarimento alla Federazione);

con evidente disparità di trattamento, inoltre, l'Ordine aveva ritenuto che non fossero sottoposti all'obbligo gli iscritti all'Ordine che esercitano la sola attività di docente, dando in questo caso preminenza alla attività concretamente svolta rispetto alla mera iscrizione nell'albo;

in subordine, nel caso questo Tribunale ritenesse legittima l'interpretazione seguita dal consiglio dell'Ordine, sarebbe rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma che impone l'obbligo vaccinale anche ai chimici, senza alcuna valutazione dell'attività materialmente svolta, in violazione degli articoli 3, 4, 23 e 32 della Costituzione.

Chiedeva, pertanto, che fosse sospesa l'efficacia della sospensione dall'albo, consentendogli di svolgere la propria attività professionale.

Quanto al *periculum in mora*, il ricorrente rappresentava i gravi ed evidenti danni che derivano dalla sospensione dall'esercizio della professione, ora vigente fino al 31 dicembre 2022.

Con ordinanza emessa inaudita altera parte, in data 23 maggio 2022 questo Tribunale disponeva la sospensione della delibera dell'Ordine interprovinciale dei chimici e dei fisici della Liguria in data ... nei confronti del dott. P... P... B....

Costituendosi nel procedimento cautelare, l'Ordine interprovinciale dei chimici e fisici della Liguria chiedeva la reiezione del ricorso in quanto la sospensione sarebbe stata correttamente disposta, in diretta applicazione della norma-



tiva di cui all'art. 4 decreto-legge n. 44/2021. La norma, infatti, non consentirebbe alcuna valutazione della tipologia di attività svolta dli esercenti la professione di chimico. L'Ordine non contestava, infatti, che il dott. P... B... svolgesse soltanto attività di direttore tecnico di un laboratorio di una società specializzata in campionamenti ed analisi chimiche in campo ambientale, senza alcun coinvolgimento in attività di cura delle persone. Evidenziava, tuttavia, la correttezza del procedimento seguito e del suo esito, in quanto:

l'Ordine aveva invitato il ricorrente, con nota del 1° febbraio 2022, a produrre, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021, la documentazione comprovante l'effettuazione della vaccinazione o la documentazione relativa alla esenzione medica dall'obbligo;

il dott. P... B... aveva presentato un foglio di prenotazione della somministrazione vaccinale per il giorno ...; in data ..., il ricorrente aveva comunicato di non essersi potuto sottoporre al ciclo vaccinale a causa della mancata risposta da parte della ... alla richiesta di tutte le informazioni necessarie per il rilascio del c.d. consenso informato;

in data ..., con delibera n. ..., l'Ordine dichiarava la sospensione del dott. P... B... dalla professione sanitaria di chimico, in doverosa applicazione di quanto previsto dalla citata norma;

in data ..., il dott. P... B... chiedeva all'Ordine di disporre la cessazione temporanea della sospensione dall'esercizio della professione dichiarando di aver contratto l'infezione Sars-COV.2 in data ... e di esserne guarito il ..., allegando conferente documentazione;

la sospensione della sospensione, in applicazione dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021 come novellato dal decreto-legge 24 del 24 marzo 2022, veniva disposta fino al termine del ... .

Quanto al merito della sospensione, riteneva il resistente che la professione di chimico dovesse essere considerata professione sanitaria ai sensi dell'art. 4 della legge n. 3/2018 e che, pertanto, la stessa rientrasse, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021, nel novero delle professioni per le quali sussiste l'obbligo vaccinale quale requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati. Nella odierna ed ultima formulazione, la norma avrebbe onerato l'Ordine professionali di verificare in maniera automatizzata, mediante accesso alla piattaforma nazionale DGC, il possesso di tale requisito in capo agli iscritti esercenti la professione sanitaria. In mancanza, avrebbe imposto l'adozione di un atto di accertamento di natura dichiarativa e non disciplinare, tale da determinare l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, con annotazione nel relativo albo professionale. Nessuna discrezionalità veniva attribuita all'Ordine.

Quanto al caso dei docenti, accennato dal ricorrente, l'Ordine evidenziava che l'attività di docenza non costituisce neppure esercizio della professione di chimico o fisico. Conseguentemente, per gli iscritti all'Ordine che non esercitano l'attività di chimico (come i docenti) non ricorre il presupposto dell'esercizio di una professione sanitaria. Come è stato spiegato dalla difesa della parte resistente, a differenza di altri albi professionali, è possibile l'iscrizione all'albo dei chimici senza l'esercizio della professione di chimico: l'obbligo di vaccinazione, invece, è imposto soltanto a chi svolge effettivamente una professione sanitaria ossia svolge un'attività riconducibile ad una professione che, come quella dei chimici, è definita «sanitaria» dalla legge, e non per il solo fatto di essere iscritti all'albo.

Riguardo alla questione di costituzionalità, invece, l'Ordine si rimetteva al prudente apprezzamento del giudice.

All'udienza le parti illustravano le rispettive posizioni.

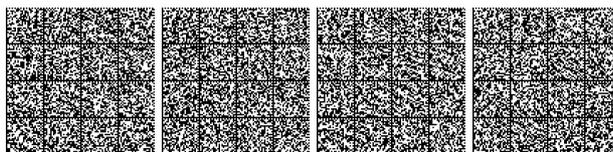
Il ricorrente insisteva anche per l'eventuale escussione dei testi e, quanto alla cd. sospensione della sospensione, a causa dell'essersi il ricorrente ammalato di COVID-19, faceva presente che la temporanea sospensione della sospensione (a causa di immunità temporanea acquisita a seguito della intervenuta infezione dal *virus*) sarebbe terminata ..., rendendo comunque attuale il *periculum in mora*.

La parte resistente in udienza dichiarava pacifica la circostanza che il dott. P... B... svolgesse la sua attività di chimico nel laboratorio indicato e con le modalità indicate in ricorso. Il giudice, quindi, non disponeva l'escussione di persone informate sulle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e si riservava sul ricorso.

#### NORMA OGGETTO - PARAMETRI COSTITUZIONALI

Questo Tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità.

L'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021 impone l'obbligo vaccinale a tutti gli esercenti una professione sanitaria. Stabilisce che l'adempimento di tale obbligo costituisca requisito per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati.



Mentre nella versione originaria dell'art. 4, comma 6, decreto-legge n. 44/2021 si prevedeva che la conseguenza dell'accertamento della violazione dell'obbligo fosse la sospensione dal diritto di svolgere «prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da Sars-Cov-2», nella disposizione attuale si prevede:

«1. Fino al 31 dicembre 2022, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, in attuazione del piano di cui all'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43, per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita, comprensiva, a far data dal 15 dicembre 2021, della somministrazione della dose di richiamo successiva al ciclo vaccinale primario, nel rispetto delle indicazioni e dei termini previsti con circolare del Ministero della salute. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati. La vaccinazione è somministrata altresì nel rispetto delle indicazioni fornite dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in conformità alle previsioni contenute nel piano di cui al primo periodo.

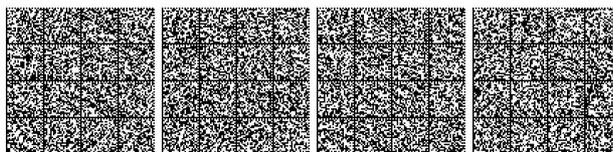
(*Omissis*)

3. Gli Ordini degli esercenti le professioni sanitarie, per il tramite delle rispettive Federazioni nazionali, che a tal fine operano in qualità di responsabili del trattamento dei dati personali, avvalendosi della Piattaforma nazionale *digital green certificate* (Piattaforma nazionale-DGC) eseguono immediatamente la verifica automatizzata del possesso delle certificazioni verdi COVID-19 comprovanti lo stato di avvenuta vaccinazione anti SARS-CoV-2, secondo le modalità definite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87. Qualora dalla Piattaforma nazionale-DGC non risulti l'effettuazione della vaccinazione anti SARS-CoV-2, anche con riferimento alla dose di richiamo successiva al ciclo vaccinale primario, nelle modalità stabilite nella circolare di cui al comma 1, l'Ordine professionale territorialmente competente invita l'interessato a produrre, entro cinque giorni dalla ricezione dell'invito, la documentazione comprovante l'effettuazione della vaccinazione oppure l'attestazione relativa all'omissione o al differimento della stessa ai sensi del comma 2, ovvero la presentazione della richiesta di vaccinazione, da eseguirsi entro un termine non superiore a venti giorni dalla ricezione dell'invito, ovvero la documentazione comprovante l'insussistenza dei presupposti per l'obbligo vaccinale di cui al comma 1, nonché a specificare l'eventuale datore di lavoro e l'indirizzo di posta elettronica certificata di quest'ultimo. In caso di presentazione di documentazione attestante la richiesta di vaccinazione, l'Ordine invita l'interessato a trasmettere immediatamente e comunque non oltre tre giorni dalla somministrazione, la certificazione attestante l'adempimento dell'obbligo vaccinale.

4. Decorsi i termini di cui al comma 3, qualora l'Ordine professionale accerti il mancato adempimento dell'obbligo vaccinale, anche con riguardo alla dose di richiamo, ne dà comunicazione alla Federazione nazionale competente, all'interessato, all'azienda sanitaria locale competente, limitatamente alla professione di farmacista, e, per il personale che abbia un rapporto di lavoro dipendente, anche al datore di lavoro, ove noto. L'inosservanza degli obblighi di comunicazione di cui al primo periodo da parte degli Ordini professionali verso le Federazioni nazionali rileva ai fini e per gli effetti dell'art. 4 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561. L'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale è adottato da parte dell'Ordine professionale territorialmente competente, all'esito delle verifiche di cui al comma 3, ha natura dichiarativa e non disciplinare, determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie ed è annotato nel relativo albo professionale.

5. La sospensione di cui al comma 4 è efficace fino alla comunicazione da parte dell'interessato all'Ordine professionale territorialmente competente e, per il personale che abbia un rapporto di lavoro dipendente, anche al datore di lavoro, del completamento del ciclo vaccinale primario e, per i professionisti che hanno completato il ciclo vaccinale primario, della somministrazione della dose di richiamo e comunque non oltre il 31 dicembre 2022. Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato. Il datore di lavoro verifica l'ottemperanza alla sospensione disposta ai sensi del comma 4 e, in caso di omessa verifica, si applicano le sanzioni di cui all'art. 4-ter, comma 6. In caso di intervenuta guarigione l'Ordine professionale territorialmente competente, su istanza dell'interessato, dispone la cessazione temporanea della sospensione, sino alla scadenza del termine in cui la vaccinazione è differita in base alle indicazioni contenute nelle circolari del Ministero della salute. La sospensione riprende efficacia automaticamente qualora l'interessato ometta di inviare all'Ordine professionale il certificato di vaccinazione entro e non oltre tre giorni dalla scadenza del predetto termine di differimento.

6. Per gli esercenti le professioni sanitarie che si iscrivono per la prima volta agli albi degli Ordini professionali territoriali l'adempimento dell'obbligo vaccinale è requisito ai fini dell'iscrizione fino al 31 dicembre 2022. A



tal fine la verifica dell'adempimento dell'obbligo vaccinale avviene con la presentazione della certificazione verde COVID-19.

(*Omissis*)

10. Per la verifica dell'adempimento dell'obbligo vaccinale da parte degli operatori di interesse sanitario di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'art. 4-ter, commi 2, 3 e 6».

La conseguenza è, quindi, che tutti gli esercenti una professione sanitaria sono obbligati alla vaccinazione, a prescindere dalla tipologia di attività esercitata: in caso di mancata ottemperanza, l'Ordine che accerti il mancato adempimento dell'obbligo deve adottare un «atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale». Esso, come previsto dal comma 4, «è adottato da parte dell'Ordine professionale territorialmente competente, all'esito delle verifiche di cui al comma 3, ha natura dichiarativa e non disciplinare, determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie ed è annotato nel relativo albo professionale.»

La «sospensione», come precisato da tale norma, costituisce quindi un effetto di legge dell'accertamento del l'inadempimento dell'obbligo, opera *ex lege*, ed equivale all'accertamento di un requisito soggettivo necessario per l'esercizio della professione.

In particolare, per il ricorrente, che svolge la professione di chimico in un laboratorio di analisi antiinquinamento, nessun collegamento neppure remoto con l'attività di cura delle persone è astrattamente ipotizzabile.

La professione di chimico e di fisico viene equiparata a quella sanitaria per il solo dato formale che tali professioni sono state dichiarate «professioni sanitarie» dalla legge n. 3/2018 (legge Lorenzin), nell'ambito del riordinamento degli ordini professionali.

Può ravvisarsi, quindi, contrasto con la Costituzione laddove, senza alcuna ragione specifica ed esclusivamente a seguito di questa nominalistica nomenclatura, alle professioni «sanitarie» come quella dei chimici e dei fisici si dovesse – a differenza di altre professioni – applicare l'obbligo vaccinale e, soprattutto, la conseguente sospensione dall'albo.

Ciò pare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e viola il diritto allo svolgimento della propria attività professionale (art. 4 della Costituzione), che costituisce anche esplicitazione della propria personalità (art. 2 della Costituzione); attesa la natura dell'obbligo imposto, è anche ravvisabile contrasto con il diritto all'autodeterminazione in ambito sanitario (art. 32 della Costituzione): il contrasto con l'art. 3 della Costituzione è particolarmente evidente laddove si consideri che mentre, normalmente, al mancato adempimento dell'obbligo vaccinale per le persone ultracinquantenni il legislatore fa conseguire una sanzione amministrativa di modica entità, per queste professioni (chimici e fisici) nominalmente «sanitarie», ma prive di alcuna funzione di cura di persone ammalate e fragili, la conseguenza viene ad essere la radicale preclusione di qualunque tipo di attività professionale e, quindi, lavorativa, senza alcuna ragione.

#### RILEVANZA

La questione è rilevante nella decisione cautelare di questo giudice in quanto:

1) Sussiste la giurisdizione ordinaria.

2) La sospensione del ricorrente non è derivata da errori dell'ordine professionale, ma da una corretta applicazione della norma.

#### 1) *Giurisdizione ordinaria*

Nessuna contestazione è stata sollevata in merito alla sussistenza della giurisdizione da parte dell'Ordine resistente. Si tratta, tuttavia, di questione che deve comunque essere esaminata di ufficio, perché sulla medesima si sono registrate e tuttora intervengono pronunce contrastanti. Recenti ed autorevoli decisioni hanno ritenuto che la sospensione di cui si tratta comporti l'esercizio di poteri autoritativi e, quindi, la ricorrenza di interessi legittimi. In realtà, si tratta di pronunce per lo più anteriori alla modifica della disposizione intervenuta a fine 2021, con la quale il legislatore ha chiarito in modo evidente che l'Ordine professionale non ha alcuna discrezionalità: lo stesso non deve verificare, neppure con discrezionalità di tipo tecnico, se l'attività svolta o l'attività da interdire comporti il contatto con persone fragili. La mancanza di vaccinazione anti-COVID-19 viene, in sostanza, equiparata alla mancanza della laurea o di altro requisito di accesso alla professione: se l'Ordine ne accerta la mancanza e se nella tempistica di legge il professionista non vi pone rimedio adempiendo all'obbligo, l'Ordine deve emettere un mero «atto di accertamento» e da questo atto deriva la sospensione dall'albo. Nessuna possibilità di valutazione rimane, né circa l'esistenza dei presupposti, né circa le conseguenze dell'intervenuta verifica che, pertanto, equivale ad un accertamento della mancanza dei requisiti di accesso alla professione o di svolgimento della stessa.



Alcune pronunce, evidenziando il fatto che la normativa così introdotta corrisponde ad interessi pubblici particolarmente sentiti perché correlati all'emergenza sanitaria, hanno ritenuto che le ragioni pubblicistiche comportassero la sussistenza di un mero interesse legittimo in capo all'iscritto all'Ordine.

Ritiene questo giudice che la natura pubblicistica della normativa in materia di requisiti di accesso alla professione non sia mai stata messa in dubbio dalla giurisprudenza della SC, ma che – come meglio si vedrà *infra* – questo non abbia mai comportato la negazione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo al soggetto che intende svolgere una professione. Sono, infatti, numerosi i casi in cui una normativa di natura pubblicistica (volta a regolare i rapporti tra Stato e cittadino) conferisce un vero e proprio diritto soggettivo: si pensi alla materia elettorale, alle garanzie in ambito processual-penalistico o in ambito tributario. Nel caso della normativa emergenziale è evidente che il legislatore abbia perseguito interessi di tipo pubblicistico, ma le scelte dello stesso legislatore si pongono evidentemente sul piano politico e non conferiscono per il loro perseguimento alcun potere alla Pubblica amministrazione.

Ciò che, infatti, dovrebbe essere dirimente è se ad una pubblica amministrazione venga conferito un potere vero e proprio oppure no: se la pubblica amministrazione si limita ad accertare la mancanza di un requisito (ad esempio, la laurea richiesta o il superamento di un esame di stato) non esercita alcuna potestà. Alla stessa stregua è oggi considerato, nei casi in esame, l'obbligo vaccinale.

Ancora, altre pronunce hanno dato rilevanza alla tipologia di doglianze sollevate, ravvisando la giurisdizione del G.A. quando il ricorrente lamentasse le modalità attraverso le quali l'ordine professionale fosse arrivato all'atto di «sospensione». In realtà, a ben leggere queste pronunce, è abbastanza evidente che si tratta di riedizioni della superata teoria della prospettazione: è, invece, un dato assodato che il riparto di giurisdizione non possa fondarsi sulla tipologia di doglianze sollevate o, in altre parole, su come è impostato il ricorso. Un riferimento al nostro caso può aiutare: anche nel ricorso qui in esame il ricorrente si lamenta del fatto che l'Ordine avrebbe dovuto esercitare una certa discrezionalità, come avrebbe fatto consentendo lo svolgimento della professione di insegnante. Questa doglianza, tuttavia, non fa sorgere un inesistente potere discrezionale in capo all'Ordine, né può fondare la giurisdizione del G.A., perché altrimenti il riparto di giurisdizione dipenderebbe da come sia impostato il ricorso. Quello che conta è la posizione soggettiva in capo al privato che affermi di avere i requisiti soggettivi per continuare ad esercitare la propria attività professionale: è come se ad un soggetto venisse contestato dall'Ordine di non essersi laureato, o di non aver superato l'esame di abilitazione o di non avere gli eventuali requisiti morali richiesti per l'iscrizione ad un ordine. Viene in gioco l'interesse pubblico al fatto che determinate professioni vengano svolte soltanto da persone in possesso di alcuni requisiti: a fronte di questo innegabile interesse pubblico sta – tuttavia – il diritto soggettivo del singolo allo svolgimento della propria attività professionale, per cui la legge demanda agli ordini professionali l'accertamento dei requisiti secondo binari prestabiliti.

Ritiene questo giudice che questi principi si debbano evincere dagli orientamenti consolidati in materia, cui si deve far riferimento:

sezioni unite, ordinanza n. 6821 del 15 marzo 2017 (Rv. 643281 - 01):

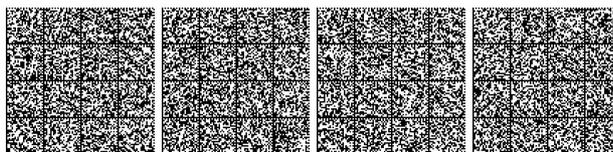
«La controversia relativa alla richiesta di iscrizione ad albi professionali va devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, attenendo a posizioni di diritto soggettivo dell'interessato, quale esplicazione della libertà assicurata dall'art. 4 della Costituzione ad ogni cittadino di scelta del lavoro, senza che possa configurarsi alcuna discrezionalità, in capo all'Ordine, nella valutazione circa la corrispondenza della richiesta di iscrizione all'interesse pubblico, dovendo quello limitarsi all'accertamento del possesso, da parte dell'istante, dei requisiti previsti dalla legge, nella cui ricorrenza l'iscrizione va disposta. (Fattispecie relativa a ricorso, erroneamente proposto innanzi al G.A., avverso l'annullamento, disposto d'ufficio, dell'iscrizione all'albo degli psicologi di un soggetto dotato della qualifica di “*psychotherapist*”»).

sezioni unite, sentenza n. 213 del 09 aprile 1999 (Rv. 525075 - 01):

«Nè potrebbe essere altrimenti, perché lo svolgimento di una qualunque attività professionale è espressione della generale situazione di libertà assicurata dall'ordinamento italiano ad ogni cittadino (art. 4 della Costituzione), in ordine alla scelta del lavoro. Può accadere che in un dato momento storico, certe attività, prima liberamente esercitabili, sembrino bisognose di una regolamentazione nell'interesse generale e vengano perciò consentite soltanto a chi dimostri di essere capace e degne di esercitarle. Ma qualunque diritto, appunto perché tale e non puro arbitrio o irrilevante possibilità di agire, richiede di essere ancorato a determinati presupposti e circoscritto entro certi limiti; l'importante è che ove ricorrano i presupposti e siano osservati i limiti esso possa pienamente esercitarsi (Cassazione n. 2994 del 1991, cit. in motivazione)».

sezioni unite, sentenza n. 22886 del 07 dicembre 2004 (Rv. 578278 - 01):

«In tema di ordinamento della professione di ragioniere, l'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1068, nel devolvere espressamente al Tribunale ordinario la cognizione dei reclami contro le deliberazioni del consiglio nazionale in materia di iscrizione nell'albo e di cancellazione, comprende tra le delibera-



zioni finali impugnabili dinanzi al giudice ordinario quelle aventi ad oggetto il trasferimento dell'iscritto da un albo ad un altro, atteso che il trasferimento investe entrambi i profili dell'iscrizione (presso un collegio o presso uno diverso) e della cancellazione (dall'albo originario), ed altresì in coerenza con la natura delle situazioni giuridiche soggettive implicate dai provvedimenti in questione e con i principi generali che governano il riparto di giurisdizione, venendo in rilievo posizioni di diritto soggettivo perfetto, sottratte a discrezionalità amministrativa e costituzionalmente protette».

sezione 3, sentenza n. 14760 del 27 giugno 2006 (Rv. 590866 – 01):

«Secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto dei principi di cui all'art. 24 della Costituzione, la tutela giurisdizionale delle ragioni di colui che, iscritto all'albo degli psicologi, abbia chiesto, a norma dell'art. 35 della legge n. 56 del 1989, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di psicoterapeuta - autorizzazione subordinata all'esistenza di requisiti legislativamente predeterminati, in riferimento ai quali l'ordine professionale non ha alcun potere discrezionale -, spetta al giudice ordinario, istituzionalmente competente per tutte le controversie su diritti soggettivi, il quale è chiamato a provvedere con pienezza di poteri e quindi anche con una pronuncia di condanna a concedere l'autorizzazione. La valutazione in ordine alla sussistenza del carattere «professionale» dell'attività di cui si tratta costituisce un accertamento di merito, incensurabile in Cassazione, ove immune da vizi logici. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di accoglimento dell'istanza dell'interessato, che aveva escluso l'applicabilità di una delibera restrittiva dell'Ordine successiva alla data in cui era stata presentata la domanda e aveva ritenuto congrua l'attività professionale psicoterapeutica svolta per sei anni presso una *Usl*)».

sezioni unite, sentenza n. 5502 del 18 marzo 2004 (Rv. 571289 - 01):

«In tema di ordini professionali, nel caso di rigetto, da parte della commissione esaminatrice, della domanda di ammissione alla sessione speciale dell'esame di Stato per titoli per l'iscrizione all'albo degli psicologi, prevista dall'art. 33 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, la tutela giurisdizionale delle ragioni del soggetto non ammesso spetta al giudice ordinario, essendo l'indicata tutela attinente a posizioni di diritto soggettivo dell'interessato, non essendo configurabile alcuna discrezionalità dell'amministrazione in ordine all'accertamento dei requisiti e delle condizioni di ammissione al descritto concorso (Fattispecie relativa a conflitto negativo di giurisdizione tra Tribunale ordinario e Tribunale amministrativo regionale)».

sezioni unite, sentenza n. 14 del 23 gennaio 2001 (Rv. 543407 - 01):

«Le controversie promosse contro la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali per conseguire l'iscrizione o la cancellazione dagli elenchi appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, poiché la pretesa fatta valere in giudizio, ricollegandosi ad un rapporto assicurativo integralmente regolato dalla legge anche riguardo ai presupposti per la sua costituzione e la sua estinzione, senza alcun margine di discrezionalità per l'ente assicuratore, si basa su posizioni di diritto soggettivo inerenti al trattamento previdenziale e non suscettibili di affievolirsi per effetto dei provvedimenti emessi dall'ente, i quali sono sindacabili dal predetto giudice sia pure con i limiti stabiliti dagli articoli 4 e 5 della legge n. 2248 del 1865 all. E.».

Nello stesso senso, si sono pronunciati recentemente per la giurisdizione ordinaria relativamente alla specifica materia della sospensione derivante dal mancato adempimento dell'obbligo vaccinale:

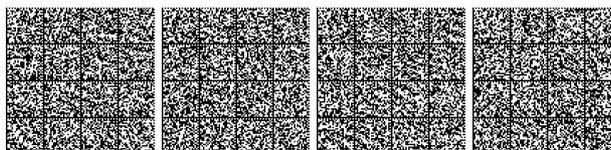
Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, sezione II, sentenza n. 4247 dell'11 aprile 2022 (ud. 6 aprile 2022) in cui si legge:

«Alcun potere autoritativo idoneo a disporre della situazione giuridica del privato incidendola unilateralmente è, quindi, riconoscibile in capo all'amministrazione di appartenenza, non potendo essa né obbligare il personale a sottoporsi al trattamento sanitario di cui si discorre (già obbligato *ex lege*), né adottare specifici provvedimenti di esonero o differimento, né, tanto meno, incidere sulle conseguenze a valle del mancato assolvimento (anch'esse strettamente predeterminate dalla legge), avendo il legislatore assegnato ad essa il solo compito di verificare che vi sia un certificato del medico di base che riconosca i presupposti per il differimento o l'esonero dal "vaccino".

Con riferimento all'"obbligo vaccinale", il legislatore ha, dunque, conformato negativamente la sfera giuridica del dipendente, ponendo a carico dello stesso una situazione passiva senza attribuire alcun potere conformativo al datore di lavoro, che non può, infatti, modificare o, comunque, incidere sulla titolarità di tale obbligo.

L'atto di accertamento dell'inadempimento non integra, dunque, un provvedimento o un atto costituente esercizio di potere, invero, risolvendosi nella mera verifica dell'effettiva situazione di fatto e diritto sottostante al fine di escludere l'effetto sospensivo ovvero, in alternativa, il differimento o l'insussistenza dell'"obbligo vaccinale".

La sospensione dal servizio così come della retribuzione è, dunque, prevista direttamente dalla legge e non è, dunque, intermediata da alcun provvedimento irrogativo, come confermato dall'aver il legislatore stabilito in via automatica la cessazione della misura cautelare nel caso di ottemperanza dell'"obbligo vaccinale", senza la necessità dell'adozione di un *contrarius actus* anche solo in termini di revoca.



Né, d'altronde, si tratta di una sanzione bensì di una conseguenza (descritta dal legislatore come necessaria) legata ad una assunta inidoneità del personale allo svolgimento della prestazione lavorativa. Per tutte considerazioni fin qui svolte, la contestazione dell'atto in epigrafe non si risolve nell'impugnativa di un provvedimento amministrativo costituente esercizio di potere ma di un atto di mero accertamento che involge, dunque, questioni che, in assenza di poteri autoritativi ed in stretta attuazione del dettato normativo primario, afferiscono a diritti soggettivi non attinti dall'esercizio di potestà d'imperio (in tal senso, tribunale amministrativo regionale Veneto, sezione III, sentenza n. 1548/2021 e n. 290/2022).».

T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, sezione unica, n. 64 del 21 marzo 2022:

«Posto che la previsione della sospensione, quale conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale previsto dall'art. 4 del decreto-legge n. 44 del 2021 per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, non è stata strutturata dal legislatore in termini di sanzione, ma esclusivamente in termini di inidoneità temporanea alla prestazione lavorativa, categoria tipicamente riconducibile alle fattispecie tanto del lavoro privato che del pubblico impiego, la controversia relativa all'impugnazione del provvedimento sospensione emesso per l'inosservanza del suddetto obbligo vaccinale attiene ad un diritto soggettivo e, come tale, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario».

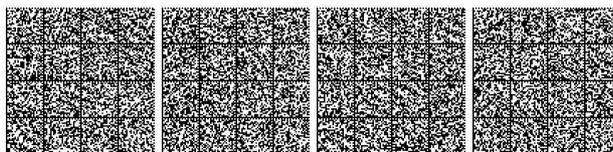
Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta, Aosta, sezione unica, n. 72 del 20 dicembre 2021:

«Il sanitario che rifiuta di sottoporsi alla vaccinazione deve essere adibito a mansioni anche inferiori che non comportino il contatto con il pubblico o altrimenti il pericolo di diffusione dell'infezione SARS-CoV-2. Ove ciò non sia possibile lo stesso deve essere sospeso dal lavoro senza retribuzione. Tale previsione opera evidentemente nei confronti dei sanitari dipendenti del settore pubblico e privato. Per essi il giudice del provvedimento, sia esso di trasferimento comportante o meno demansionamento ovvero di sospensione, è il giudice ordinario, sussistendo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo».

Tribunale amministrativo regionale del Veneto, Venezia, sezione III, sentenza n. 139 del 20 gennaio 2022 (ud. 12 gennaio 2022):

«In questo senso, quindi, pur avendo l'obbligo vaccinale la sua genesi in una finalità spiccatamente di interesse pubblico, l'intera disciplina approntata dal legislatore con l'art. 4 in esame, si rivolge al lato strettamente "privatistico - lavorativo" dell'idoneità dell'operatore sanitario, in quanto lavoratore, sia esso autonomo o subordinato, di svolgere l'attività S. La vaccinazione, cioè, viene ad essere declinata, dai commi 2 e seguenti, quale requisito imprescindibile per svolgere l'attività professionale, che deve sussistere inizialmente, ai fini dell'iscrizione nell'albo e deve permanere nel tempo pena la sospensione della professione, conseguenza quest'ultima *ex lege*, non intermediata dall'esercizio di un potere autoritativo dell'amministrazione S. In questo modo, il legislatore ha sostanzialmente introdotto una fattispecie *ex lege* di inidoneità del "lavoratore della sanità" incidendo, quindi, a monte e senza l'intermediazione dell'esercizio di potere da parte di alcuna pubblica amministrazione, sullo "statuto lavorativo" del sanitario conformando alla tutela dell'interesse pubblico il diritto allo svolgimento dell'attività lavorativa. Non solo, ma è lo stesso legislatore che, conformato negativamente la sfera giuridica del sanitario con l'obbligo vaccinale, operando un bilanciamento tra i contrapposti interessi, ha previsto al comma 2 gli unici casi nei quali è possibile differire o omettere il vaccino senza incorrere nell'inadempimento all'obbligo (*Omissis*).

Risulta evidente, quindi, l'intento del legislatore nel disciplinare un'ipotesi di sospensione obbligatoria preventivamente determinata *ex lege*: "sottrarre" il potere discrezionale di sospensione al datore di lavoro e agli ordini professionali di riferimento, senza, al contempo attribuire ad alcun altro soggetto, né pubblico, né privato, tale potere, in modo da rendere certa, effettiva e uguale per tutti, l'impossibilità per il sanitario non vaccinato di svolgere l'attività, essendo inidoneo, sia pure temporaneamente, allo svolgimento dell'attività lavorativa. (*Omissis*) Come emerge chiaramente dal dettato normativo, il legislatore ha conformato "a monte" (con l'obbligo vaccinale) e "a valle" (con la sospensione), la sfera giuridica del sanitario-lavoratore/professionista, al contempo incidendo sulla sfera decisionale tanto dei datori di lavoro (parzialmente) quanto degli ordini professionali: per altro verso, per garantire il necessario raccordo tra gli "ordinari" "strumenti" previsti dall'ordinamento per la verifica delle idoneità lavorative nell'ambito del lavoro subordinato privato e nel pubblico impiego (attraverso i c.d. medici del lavoro) e lo svolgimento del c.d. piano vaccinale, ha inteso, attribuire all'amministrazione S. (l'Azienda S. locale di residenza dei sanitari) il doppio compito, materiale, da un lato, di attuazione dell'obbligo vaccinale, e, dall'altro, quello esclusivamente ricognitivo dell'inadempimento all'obbligo medesimo, e, quindi, dell'inidoneità allo svolgimento dell'attività lavorativa. (*Omissis*) Alle Aziende sanitarie, quindi, non è riconosciuto alcun potere autoritativo, sia esso vincolato o discrezionale, idoneo a disporre della situazione giuridica del privato incidendola unilateralmente. Parimenti, l'Azienda S. non può nemmeno incidere sulle conseguenze a valle, in parte strettamente predeterminate dalla legge (la sospensione) senza che vi sia un puntuale atto impositivo, in parte demandate, significativamente, ad altro soggetto (il datore di lavoro).



Anche il ruolo degli Ordini è meramente ausiliario e informativo (*Omissis*). La sospensione non è disposta dagli ordini, così come non è disposta dall'amministrazione S., ma è una conseguenza dell'inadempimento meramente "fotografato" da quest'ultima mediante l'atto di accertamento, che gli Ordini si limitano a comunicare al professionista, cioè è un mero obbligo informativo, previa presa d'atto e senza alcuna valutazione di merito, riportando l'annotazione relativa all'albo. L'atto dell'amministrazione S., quindi, non ha alcun effetto dispositivo: l'impiego nel testo dell'art. 4 del verbo "determina", associato all'accertamento, non va inteso nel senso che la sospensione sia un effetto dell'atto medesimo, ma nel senso che essa è la conseguenza dell'inadempimento e, quindi, dell'inidoneità temporanea all'esercizio della prestazione - che preesiste, ma viene - certificata dall'atto di accertamento, così come il medico del lavoro certifica l'inidoneità allo svolgimento della prestazione lavorativa da parte del singolo lavoratore. Ne consegue, che rispetto all'atto di accertamento dell'Azienda S. la situazione giuridica del sanitario non è qualificabile in termini di interesse legittimo, ma di diritto soggettivo».

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, sezione I, n. 983, n. 984, n. 985, n. 986, n. 987 e n. 991 del 2021:

«Al riguardo, va premesso che tutte le possibili contestazioni sollevabili dal sanitario in relazione all'applicazione della suddetta norma, anche quando concernono il profilo più "a monte" dell'asserita incostituzionalità dell'obbligo vaccinale per la ritenuta lesione di uno o più diritti costituzionalmente tutelati - in particolare il diritto alla salute - coinvolgono una fattispecie che, come detto, concerne precipuamente il profilo relativo al diritto allo svolgimento della prestazione lavorativa in quanto finalizzata a garantire che il lavoratore sanitario soddisfi una determinata condizione di idoneità lavorativa. In ogni caso, elemento comune a tutte le ipotesi di contestazione che possono discendere dall'attuazione della disposizione in esame, è il fatto che, come detto, rispetto alle situazioni giuridiche che il sanitario assume o può assumere essere lese, all'Azienda sanitaria non è stato attribuito alcun potere pubblico autoritativo o comunque dispositivo delle situazioni giuridiche medesime, di modo da poter giustificare la giurisdizione del giudice amministrativo. Ne consegue, che rispetto all'atto di accertamento dell'Azienda sanitaria la situazione giuridica del sanitario non è qualificabile in termini di interesse legittimo, ma di diritto soggettivo.»

Tribunale amministrativo regionale della Toscana, sede di Firenze, 12 luglio 2022, nonché nn. 200 e 201 del 17 febbraio 2022 e nn. 294 e 296 del 7 marzo 2021:

«L'Ordine professionale, nel rapporto *de quo*, si pone su un piano paritetico essendo lo stesso integralmente disciplinato dalla legge. Nella fattispecie l'Ordine ha il solo compito di verificare la sussistenza dei requisiti indicati dalla legge per l'esercizio della professione sanitaria in relazione all'obbligo vaccinale che incombe sugli operatori ad essa adibiti; ogni valutazione di pubblico interesse in proposito è già stata compiuta dal legislatore subordinando detta professione (in aggiunta ai requisiti già esistenti) all'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19.

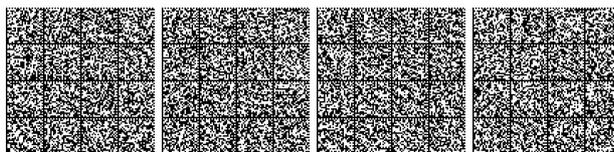
Ne segue che nella controversia viene in rilievo la (asserita) lesione di un diritto soggettivo, sulla quale non può che affermarsi la giurisdizione ordinaria».

Queste considerazioni valgono con riferimento alla disciplina di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021 sia nella versione originaria, sia nella versione conseguente alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 172/2021, che ha semplificato il procedimento affidando agli Ordini degli esercenti le professioni sanitarie le competenze relative all'accertamento dell'osservanza dell'obbligo vaccinale e, in caso negativo, alla sospensione dall'esercizio dell'attività professionale (competenze che in precedenza erano in parte attribuite alle aziende sanitarie locali).

In particolare, anche con riferimento al nuovo testo dell'art. 4 citato vale l'affermazione che dalla lettura della norma si evince «l'insussistenza di qualsiasi potere autoritativo in capo alle amministrazioni coinvolte nel procedimento».

La norma in questione aggiunge «un requisito essenziale per l'esercizio della professione sanitaria, la cui mancanza ineluttabilmente comporta la sospensione dal suo svolgimento... non crea alcun potere amministrativo in capo alle amministrazioni le quali, a norma delle disposizioni soprariferite, devono solo «accertare» l'adempimento o il mancato adempimento, da parte dell'operatore sanitario, all'obbligo di vaccinazione. Si tratta di un'attività meramente accertativa e adempitiva di obblighi di legge da cui esula ogni potere discrezionale ed ogni potestà autoritativa, al cui esito venga incisa la posizione giuridica del destinatario. Quest'ultima viene piuttosto direttamente incisa dalla legge, la quale regola direttamente il rapporto giuridico determinando le conseguenze che derivano dal verificarsi dall'inadempimento all'obbligo vaccinale. Dalla fattispecie è quindi assente ogni potestà pubblicistica delle amministrazioni le quali, si ripete, sono chiamate unicamente ad accertare l'avvenuta vaccinazione dell'operatore sanitario ovvero l'inadempimento al relativo obbligo.

Lo schema regolante il rapporto è quindi quello della norma che pone un (nuovo) presupposto per l'esercizio della professione sanitaria, incidendo direttamente il diritto soggettivo dell'operatore ad espletare le relative mansioni. La norma disciplina direttamente il fatto producendo da sé i conseguenti effetti giuridici senza l'intermediazione di un potere amministrativo, secondo lo schema «norma-fatto-effetto».



Il criterio generale di riparto della giurisdizione è fondato sulla natura della situazione giuridica dedotta in giudizio. Il giudice amministrativo può essere adito solo laddove la posizione giuridica azionata sia qualificabile nei termini dell'interesse legittimo salvi i casi, specificamente previsti dalla legge, di giurisdizione esclusiva amministrativa nei quali la fattispecie in esame non rientra, poiché non si controverte in tema di concessioni di pubblici servizi, né di provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo poiché gli atti impugnati hanno carattere meramente accertativo e non conformano il rapporto di diritto pubblico in cui i ricorrenti sono coinvolti, né di affidamento di un pubblico servizio (art. 133, comma 1, lettera c), codice di procedura amministrativa).

L'interesse legittimo sussiste (solo) a fronte dell'esercizio di un «potere amministrativo» da parte di un ente pubblico (o soggetto equiparato) e si caratterizza per il fatto che non garantisce al suo titolare il raggiungimento del bene della vita ad esso connesso, ma solo la legalità dell'azione amministrativa, sulla quale incombe il compito di realizzare un determinato assetto di interessi che potrà comprendere il bene della vita suddetto, ma potrà anche escluderlo in ragione dell'esistenza di interessi pubblici prevalenti, o comunque bilanciarlo con questi ultimi.

La giurisdizione di legittimità (ma anche quella esclusiva) presuppongono che l'agire dell'amministrazione sia caratterizzato da un collegamento con un potere pubblico dalla stessa esercitato. Tanto è stato affermato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204, 11 maggio 2006, n. 191) e il principio è stato recepito in sede legislativa poiché l'art. 7, comma 1, del codice di procedura amministrativa indica, quale criterio di corretta individuazione delle controversie che ricadono nella giurisdizione generale amministrativa, l'esercizio o il mancato esercizio di un potere amministrativo che si manifesta attraverso provvedimenti, atti o omissioni. Ogni qual volta invece l'ordinamento, pur approntando una disciplina orientata alla tutela di uno o più interessi pubblici, non attribuisce concretamente all'amministrazione un potere volto a conformare la sfera giuridica del privato, non può configurarsi nemmeno correlativamente la giurisdizione del giudice amministrativo» (Tribunale amministrativo regionale del Veneto III, 20 dicembre 2021, n. 1548).

## 2. L'Ordine professionale non pare aver commesso errori nell'applicazione della normativa vigente.

La norma, infatti, come già ampiamente evidenziato sopra, non conferisce all'Ordine alcun potere discrezionale. Una volta accertato che un soggetto esercente la professione «sanitaria» di chimico o fisico non ha rispettato l'obbligo vaccinale, percorso il procedimento indicato, l'Ordine è tenuto a dichiarare l'inadempimento e questo composta che quel soggetto è sospeso *ex lege* dall'albo.

Il ricorrente ha evidenziato che in altre occasioni l'Ordine avrebbe esentato dall'obbligo alcuni soggetti, come i docenti iscritti nell'albo dei chimici e dei fisici. In realtà, in primo luogo è evidente che, se l'Ordine non ha poteri discrezionali, sarebbe illegittimo il provvedimento di esonero. In ogni caso, come ha chiarito la difesa dell'Ordine, la norma impone l'obbligo a tutti quelli che esercitano la professione. A differenza di altri ordini professionali, all'albo dei chimici possono essere anche iscritte persone che non esercitano la professione di chimico ma l'attività di insegnamento: tali debbono, secondo l'Ordine, essere considerati i professori universitari e gli altri docenti che, pur iscritti all'albo, non svolgono - quindi - professione di chimico. Non svolgendo tale professione, non rientrano nella disposizione normativa che si applica agli «esercenti una professione sanitaria».

Neppure questo precedente, quindi, può portare a conclusioni diverse da quelle che la lettera della norma, nella sua versione novellata, ora impone: la norma non lascia alcun ambito di apprezzamento in fatto circa la tipologia di attività in concreto svolta dal chimico o fisico. Il testo precedente alla novella, invece, al comma 6, prevedeva che l'atto di accertamento comportasse la sospensione dal diritto «di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da Sars-Cov-2»: poteva quindi residuare uno spazio interpretativo all'Ordine professionale, spazio che oggi è precluso con ogni evidenza.

Tale automatismo è enfatizzato dalla norma che ha espressamente previsto che non si tratta di sanzione disciplinare e che l'effetto è automatico, come è stato ampiamente visto nella disamina relativa al riparto di giurisdizione in materia.

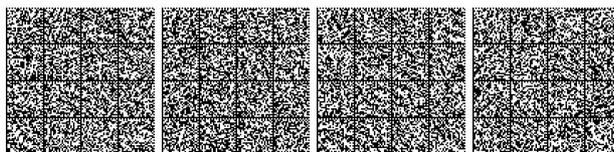
Questo comporta che l'ordine professionale non pare aver errato nell'applicazione della norma, ma la sua applicazione porterebbe necessariamente alla sospensione *ex lege* per mancanza di requisiti (ora) imposti per l'esercizio della professione.

La questione di costituzionalità costituisce quindi un passaggio necessario della decisione cautelare.

## NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Per le professioni di medico o di operatore sanitario, il legislatore ha ritenuto di imporre l'obbligo vaccinale, in considerazione della relazione di cura a favore di persone ammalate e quindi, normalmente, in condizione di fragilità.

Non rileva nel presente procedimento la questione se tale obbligo sia giustificato ai sensi dell'art. 32 della Costituzione, ossia se i vaccini di cui si tratta siano davvero in grado di impedire il contagio o se i medesimi comportino rischi



per la salute inconciliabili con i limiti che l'art. 32 stesso impone ai trattamenti sanitari imposti. Questo stesso giudice, con ordinanza del 20 dicembre 2021 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità fondata su tali doglianze, ritenendo che – in fatto – i ricorrenti non avessero provato le gravi affermazioni circa l'inutilità o dannosità dei vaccini COVID-19.

La questione qui proposta è radicalmente diversa.

Il ricorrente non discute dell'efficacia dei vaccini, né della loro utilità dal punto di vista epidemiologico. Discute della scelta del legislatore di sacrificare il suo diritto allo svolgimento della professione per imporre la vaccinazione anche agli iscritti nell'albo dei chimici e dei fisici: si tratterebbe di un'operazione fondata soltanto su una nomenclatura («professioni sanitarie») che è soltanto evocativa di un rapporto di cura, senza che a ciò corrisponda necessariamente alcuna sostanza.

La questione non pare manifestamente infondata.

Lo scopo della normativa, infatti, è quello – strettamente connesso alla pandemia COVID-19 – di garantire che lo svolgimento delle cure mediche non sia occasione per la diffusione del contagio del virus in danno di persone fragili come gli ammalati.

Si tratta di finalità espressamente indicata dal legislatore che all'art. 4, comma 4, richiama espressamente il «fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza».

Rileva quindi la questione se sia ragionevole oppure sia contrario al principio di eguaglianza imporre un obbligo vaccinale a tutti gli esercenti le professioni sanitarie «latamente intese», ossia a tutti quelli che, secondo la legge Lorenzin oggi sono qualificati come esercenti professioni sanitarie, e non soltanto agli operatori sanitari (o al più, come prevede la legge, a quelli che svolgano la loro attività in luoghi di cura).

I soggetti che svolgono professioni «sanitarie» solo nominalmente tali, come i fisici, i chimici che qui rilevano, non sono «operatori sanitari» perché non svolgono relazioni di cura con i pazienti, né sono diversi da altri professionisti che sono esenti dall'obbligo, come gli avvocati, i notai, gli operatori commerciali, gli insegnanti, etc. Né questo obbligo è limitato ai casi in cui questi professionisti operino in luoghi di cura.

Sembra che l'unica motivazione di un obbligo così esteso sia stata piuttosto la possibilità di utilizzare lo strumento dell'iscrizione all'albo/sospensione dallo stesso e l'attività degli ordini professionali come strumento per perseguire una finalità di prevenzione sanitaria, senza alcun collegamento, tuttavia, con concrete esigenze di tutela delle persone fragili o altri motivi che possano giustificare l'imposizione. Soltanto tali esigenze potrebbero indurre ad un trattamento sanitario imposto con conseguenze così severe come la sospensione dall'esercizio professionale.

La violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale appare, inoltre, correlata con la violazione dell'art. 32 della Costituzione, perché a tali esercenti delle professioni sanitarie che non sono operatori sanitari né operano nei luoghi di cura viene imposto un trattamento sanitario contro la loro volontà, al di fuori delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale.

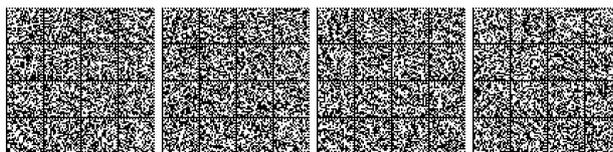
Pare anche emergere la violazione dell'art. 4 della Costituzione e dell'art. 2 Costituzione in quanto tali soggetti vengono limitati nel proprio diritto al lavoro (e dello sviluppo della propria personalità): non solo per l'aspetto di diritto personale a poter contribuire con la propria attività professionale allo sviluppo della società, ma anche per gli aspetti più concreti ed economici, essendo queste persone, nel caso che per qualsiasi ragione non intendano vaccinarsi, private della possibilità di trarre reddito e mantenere sé stessi e la propria famiglia con la propria attività professionale.

Si tratta di conseguenze che, seppur dichiarate come non «sanzionatorie», sono di sicura afflittività: basti pensare che nel nostro ordinamento la sospensione da un'attività professionale può essere disposta dal giudice penale nei soli casi dell'art. 289 del codice di procedura civile e con più definiti limiti temporali, mentre la situazione dei soggetti sospesi rischia di perdurare, di proroga in proroga, senza limite temporale.

Altri caratteri di eccessiva afflittività si possono rilevare nel fatto che la perdita dei requisiti soggettivi avviene automaticamente e che la sospensione debba essere disposta dalla pubblica amministrazione senza alcuna discrezionalità e senza alcuna valutazione della situazione personale del soggetto. La durata della «sospensione» ossia il periodo in cui il soggetto non è più abilitato alla professione è molto lungo, poiché dura da oltre sei mesi/un anno ed è suscettibile di mere proroghe legali. Sicuramente una situazione assai più afflittiva ed incerta rispetto a quella in cui si trova una persona sottoposta a procedimento penale con l'applicazione misure interdittive.

Evidente è la disparità di trattamento rispetto ai soggetti – ad esempio per gli ultra cinquantenni non iscritti all'albo dei chimici e dei fisici – che vedono sanzionare il medesimo comportamento con la sola comminazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di minima entità.

Appare quindi non manifestamente infondata a questo Tribunale la questione di legittimità costituzionale della norma in esame.



Essa potrebbe portare alla dichiarazione di incostituzionalità dell'obbligo vaccinale *tout court* per gli esercenti di una professione sanitaria non comportante una relazione di cura/lo svolgimento di attività in luoghi di cura o, comunque, per gli esercenti la professione di chimico e fisico, per cui deve essere sottoposta al giudice delle leggi.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953.*

*Conferma il decreto 23 maggio 2022 fino alla decisione del ricorso.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021 e successive modifiche (decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24), nella parte in cui impone l'obbligo vaccinale — pena la sospensione dall'albo — indistintamente a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari, ed in particolare agli iscritti nell'albo dei chimici e dei fisici, o comunque lo impone senza alcuna verifica rispetto alle concrete tipologie di svolgimento della professione con riferimento agli articoli 2, 3, 4, 32 della Costituzione.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il procedimento cautelare sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Genova, 19 agosto 2022

*Il giudice: LUCCA*

22C00229

## N. 136

*Ordinanza del 14 luglio 2022 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da T. E. contro A.O.U. di P.*

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Previsione, con circolare del Ministero della salute, delle indicazioni e dei termini relativi alla vaccinazione anche con riguardo al caso di intervenuta guarigione dal virus.**

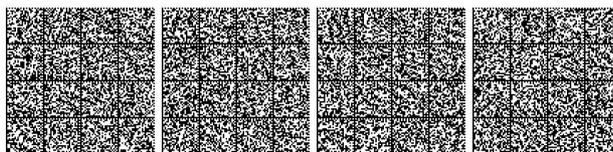
- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, commi 1 e 5, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e modificati dall'art. 8, comma 1, letter[*e*] *a*) [*e b*),] del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI PADOVA

### SEZIONE LAVORO

Il Giudice letti gli atti del procedimento n. 610/2022 RG, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 30 giugno 2022,

pronuncia la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Eccellentissima Corte Costituzionale in relazione alla questione di legittimità dell'art. 4, primo comma e quinto comma, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, successivamente sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*),



del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, infine modificato dall'art. 8, comma 1, lettera a) del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52), per eventuale violazione della riserva di legge sancita dagli articoli 32 e 23 della Costituzione, nella parte in cui i citt. primo comma e quinto comma dell'art. 4 delegano alla circolare del Ministero della salute di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, senza predeterminare la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti, e senza contenere alcuna precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa del diritto alla salute delle persone.

### 1. La rilevanza della questione

La rilevanza della questione è data dal fatto che nel presente procedimento cautelare, T. E., infermiera alle dipendenze di A.O.U. di P., sospesa dal lavoro e dalla retribuzione in data... a causa dell'inadempimento all'obbligo vaccinale, ha adito questo tribunale esponendo che in data... ella aveva acquisito la certificazione di avvenuta guarigione dal Covid con decorrenza dal... Ha aggiunto di aver contratto nuovamente il virus in data... e di essersi negativizzata il... successivo, rientrando quindi al lavoro. Ha quindi chiesto, tra l'altro, venga accertato che, ai sensi della circolare 21 luglio 2021 del Ministero della salute, ella è esente dall'obbligo vaccinale per dodici mesi, decorrenti dalla data di guarigione, oppure, in subordine, per almeno sei mesi, sempre come prescritto dalla stessa circolare.

A.O.U. di P. resiste, sostenendo invece di dover dare applicazione alle circolari del Ministero della salute del 3 marzo 2021 e del 21 luglio 2021, le quali prevedono la possibilità di considerare la somministrazione di un'unica dose vaccinale nei soggetti con pregressa infezione, purché la vaccinazione venga eseguita ad almeno tre mesi di distanza dalla documentata infezione e preferibilmente entro i sei mesi dalla stessa; circolari ribadite dall'Ufficio di gabinetto dello stesso Ministero della salute con nota del 29 marzo 2022, nella quale «L'Ufficio Legislativo ha confermato che per i soggetti mai vaccinati che hanno contratto l'infezione ... è indicata la vaccinazione, a partire da tre mesi (novanta giorni) dalla data del test diagnostico positivo ... il professionista sanitario deve essere considerato inadempiente all'obbligo vaccinale qualora non effettui la dose in questione alla prima data utile (novanta giorni) indicata nelle circolari menzionate». Con nota dell'..., la resistente ha ribadito e comunicato alla ricorrente che ella è tenuta ad inviare il certificato di vaccinazione entro tre giorni dalla scadenza del termine di novanta giorni decorrente dal... (giorno in cui ella è risultata positiva al *test* diagnostico).

Pur avendo A.O.U. di P. precisato che attualmente, a seguito delle modifiche introdotte dal cit. decreto-legge n. 172/2021, l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale è adottato dall'Ordine professionale cui è iscritta T.E., questo tribunale ritiene che, contrariamente a quanto eccepito da A.O.U. di P., sussista ancora l'interesse ad agire di T.E., in quanto la cit. nota dell'... non è mai stata revocata dalla stessa A.O.U. di P., con la conseguenza che T.E. ha ancora un interesse concreto ed attuale - *ex art.* 100 del codice di procedura civile — a conoscere la data entro cui deve adempiere all'obbligo vaccinale.

La rilevanza della questione, sulla quale alle parti è stata garantita la facoltà di interloquire, risiede nel fatto che se le citt. circolari ministeriali e la predetta nota del 29 marzo 2022 fossero illegittime (illegittimità derivante dall'eventuale incostituzionalità del cit. primo e quinto comma dell'art. 4 del predetto decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, nella parte in cui detti commi delegano alle circolari di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario), dette circolari dovrebbero essere disapplicate *ex* articoli 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E: la controversia dovrebbe quindi essere decisa senza tener conto di dette circolari e della nota del 29 marzo 2022.

### 2. La non manifesta infondatezza.

Come accennato, il cit. art. 4, primo comma, del cit. decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, intitolato «Obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario», prevede testualmente quanto segue:

«1. Fino al 31 dicembre 2022, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, in attuazione del piano di cui all'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43, per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita, comprensiva, a far data dal 15 dicembre 2021, della somministrazione della dose di richiamo successiva al ciclo vaccinale primario, nel rispetto delle indicazioni e dei termini previsti con circolare del Ministero della salute. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati. La vaccinazione è somministrata altresì nel rispetto delle indicazioni fornite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità alle previsioni contenute nel piano di cui al primo periodo».



Il quinto comma dello stesso art. 4 prevede quanto segue:

«La sospensione di cui al comma 4 è efficace fino alla comunicazione da parte dell'interessato all'Ordine professionale territorialmente competente e, per il personale che abbia un rapporto di lavoro dipendente, anche al datore di lavoro, del completamento del ciclo vaccinale primario e, per i professionisti che hanno completato il ciclo vaccinale primario, della somministrazione della dose di richiamo e comunque non oltre il 31 dicembre 2022. Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato. Il datore di lavoro verifica l'ottemperanza alla sospensione disposta ai sensi del comma 4 e, in caso di omessa verifica, si applicano le sanzioni di cui all'art. 4-ter, comma 6. In caso di intervenuta guarigione l'Ordine professionale territorialmente competente, su istanza dell'interessato, dispone la cessazione temporanea della sospensione, sino alla scadenza del termine in cui la vaccinazione è differita in base alle indicazioni contenute nelle circolari del Ministero della salute. La sospensione riprende efficacia automaticamente qualora l'interessato ometta di inviare all'Ordine professionale il certificato di vaccinazione entro e non oltre tre giorni dalla scadenza del predetto termine di differimento».

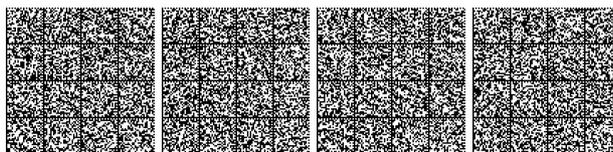
Dalla lettura delle due norme si evince che esse hanno delegato alle circolari del Ministero della salute la disciplina delle indicazioni e dei termini della vaccinazione cui sono obbligati gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario (categorie tra cui rientra pacificamente la ricorrente) nel caso di intervenuta guarigione: circolari che, come visto, sono poi state emanate ed applicate nella fattispecie concreta, unitamente alla nota 29 marzo 2022 dell'Ufficio di gabinetto del Ministero della salute.

Non vi è dubbio che risulta in tal modo superata — dal cit. art. 4 — la concezione tradizionale, del tutto consolidata fino a poco tempo fa, secondo cui le circolari non erano fonti del diritto nell'ordinamento generale dello Stato, bensì atti amministrativi aventi efficacia meramente interna all'ente pubblico che, emanandole, esercitava un potere di supremazia sui soggetti che di esso facevano parte. Con specifico riferimento alle cosiddette circolari-regolamento, la dottrina aveva osservato che si trattava di una categoria di atti di natura ibrida e quindi di non facile inquadramento. A fronte della tesi che riteneva di riservare tale denominazione alle circolari amministrative produttive di effetti diretti nell'ambito dell'ordinamento generale statale e quindi munite della validità dei regolamenti, era stato replicato che, in realtà, tale tipo di atto giuridico non era configurabile, in quanto intrinsecamente contraddittorio. Per definizione, infatti, come accennato, la circolare era un atto interno dell'ordinamento amministrativo di derivazione, mentre il regolamento era un atto normativo esterno dell'ordinamento generale statale. Il problema si era già posto, in quanto era già accaduto che, sotto la veste apparente della circolare amministrativa, si era inteso far uso del potere regolamentare. La dottrina, tuttavia, non aveva mancato di osservare che, posta la questione in tali termini, tutto si riduceva a verificare se l'apparente circolare avesse i requisiti sostanziali e procedurali idonei a consentire una sua qualificazione come regolamento (ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400). Rilevato che ciò poteva verificarsi raramente, si era aggiunto che, nei limiti in cui la conversione fosse stata possibile, ci si sarebbe trovati in presenza di un regolamento. Diversamente, potevano prospettarsi due ipotesi: il preteso regolamento presentava gli estremi della circolare amministrativa ed in tal caso valeva come tale; se invece tali estremi non aveva, era giocoforza concludere che si era in presenza di un regolamento inesistente o quanto meno illegittimo. Secondo la giurisprudenza amministrativa, i destinatari di una circolare potevano non prestarvi ossequio, a condizione però che fornissero un'adeguata motivazione, in mancanza della quale il provvedimento adottato in violazione della circolare sarebbe stato viziato, non già da violazione di legge, bensì da eccesso di potere (v. Consiglio di Stato, sez. VI, 13 febbraio 2011, n. 177; sez. IV, 21 giugno 2005, n. 3243; e sez. VI, 14 febbraio 2002, n. 875). Qualora una circolare fosse stata illegittima, il destinatario aveva il poterdovere di procedere direttamente alla sua disapplicazione (v. Consiglio di Stato, sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7521; sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6299; e sez. IV, 11 ottobre 2001, n. 5354).

Tale consolidata concezione della circolare sembra del tutto superata dai citt. primo e quinto comma dell'art. 4 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, i quali, come detto, hanno ritenuto di delegare alle circolari del Ministero della salute la disciplina delle indicazioni e dei termini della vaccinazione cui sono obbligati gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, in generale ed anche nel caso di intervenuta guarigione dal virus. Non sembra dubbio che in tal modo le predette circolari siano divenute vere e proprie fonti del diritto, con efficacia diretta nell'ordinamento generale, come evidenziato anche dalla dottrina più recente, secondo cui, attualmente, il quadro normativo tradizionale della gerarchia delle fonti risulterebbe fortemente ampliato e modificato, in quanto non più costituito soltanto dalle leggi e dai regolamenti amministrativi, e da ogni altra fonte normativa statale, ma anche dalle circolari, che entrerebbero a farne parte.

C'è peraltro da chiedersi se la delega legislativa alle circolari del ministro della sanità, prevista dai citt. primo e quinto comma dell'art. 4, sia conforme agli articoli 23 e 32 della Costituzione.

Quest'ultima norma costituzionale prevede, come noto, che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».



In particolare, viene in rilievo il secondo comma, in base al quale «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge».

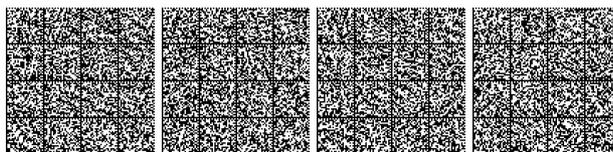
L'art. 23 della Costituzione, invece, prevede che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

Nessun dubita che i citt. articoli 32 e 23 della Costituzione pongano una vera e propria riserva di legge.

Con riferimento a tale istituto, è stato evidenziato che esso è volto ad assicurare che al processo di elaborazione delle scelte normative, possano partecipare le opposizioni, presenti in Parlamento, ma assenti dalle istanze propriamente governative. È quindi di palmare evidenza la valenza partecipativa della riserva di legge, senza trascurare il ruolo che nelle democrazie contemporanee svolge l'opinione pubblica e la possibilità che la procedura parlamentare di esame e approvazione dei progetti di legge, ne consenta più agevolmente un raccordo con le istanze decisionali, considerando la pubblicità dei lavori parlamentari. La riserva di legge costituisce inoltre un limite intrinseco al potere legislativo anche sotto un altro convergente profilo, costituito dalla sindacabilità dei relativi atti da parte della Corte Costituzionale, allo scopo di assicurare una migliore tutela obiettiva della Carta fondamentale.

In altra prospettiva, è stato di recente evidenziato che, quando si tratta di diritti costituzionali, e tale è anche il diritto alla salute, vale la regola che i limiti rispettivi sono coperti da riserva di legge. Si potrà porre la questione se si tratta di riserva assoluta o di riserva relativa, ma la necessaria riconducibilità dei limiti ad una fonte primaria, non può non rimanere ferma. La riserva di legge è una garanzia comune dei diritti di libertà. Come scrive la Corte Costituzionale nella sentenza n. 4 del 1962, che i limiti ai diritti siano coperti da riserva «si desume (...) tanto dai principi generali informatori dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura, quanto dall'esigenza che la valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali (...), e, pertanto, debba competere al Parlamento, quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato». Sono proposizioni di una chiarezza esemplare, certamente non formali, perché esplicitano il nucleo forte delle ragioni della riserva di legge; esse, contenute in una decisione concernente i diritti di iniziativa economica, valgono a maggior ragione quando sono coinvolti «diritti costituzionali della persona umana», come affermato dalla Corte costituzione 27 novembre 1998, n. 383. L'orientamento della Corte sul punto risulta costante nel tempo. Nei limiti in cui il contenuto dei diritti fondamentali è coperto dalla riserva di legge, le attività esecutive eventualmente configurate devono essere «predeterminate dalla legge in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti» (v. Corte costituzione 26 marzo 1993, n. 112, punto 11). Anche per le restrizioni non soggette a riserva assoluta, e in ordine ai provvedimenti amministrativi che incidono «sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare», e che, «pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati», la Corte ha ribadito che la «Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23)» (v. Corte costituzione 7 aprile 2011, n. 115, punto 5.).

Pur quando la riserva è solo relativa, la legge non può limitarsi ad indicare l'oggetto o le finalità dei vincoli (cit. Corte costituzione n. 4 del 1962, punto 2), ma deve contenere altresì «una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (v. Corte costituzione n. 115/2011, cit., punto 5; e Corte costituzione 18 gennaio 2021, n. 5, punto 5.1). «Questa Corte ha affermato, in più occasioni — si legge ancora in Corte costituzione n. 115/2011 — l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa... Secondo la giurisprudenza di questa Corte, costante sin dalle sue prime pronunce, l'espressione «in base alla legge», contenuta nell'art. 23 della Costituzione, si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione» (sentenza n. 4 del 1957). Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 della Costituzione, è quanto meno necessario che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente



dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» (sentenza n. 190 del 2007). «È bensì vero — si legge in cit. Corte costituzionale 18 gennaio 2021, n. 5, punto 5.1 — che la riserva di legge espressa dall'art. 23 della Costituzione è intesa quale riserva relativa, che tollera come tale maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie (così anche la già citata sentenza n. 134 del 2019); ma questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale carattere della riserva in questione «non relega [...] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco” [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all'idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).

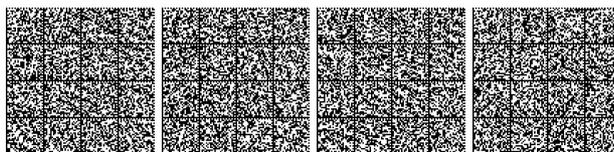
Tale principio implica dunque che — laddove la legge rinvii a un successivo provvedimento amministrativo generale o ad un regolamento — sia comunque la legge stessa a definire i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001)».

Alla luce di tale orientamento della Corte, questo tribunale nutre un non manifestamente infondato dubbio, che i parametri contenuti negli articoli 32 e 23 della Costituzione non siano stati rispettati dall'art. 4, primo e quinto comma, del decreto-legge n. 44 del 2021. Tali commi, nel delegare integralmente alla circolare ministeriale la disciplina delle indicazioni e dei termini della vaccinazione cui sono obbligati gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, non predeterminano minimamente la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti; né i medesimi commi primo e quinto contengono una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e dei modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera di libertà dei soggetti interessati. La delega alla circolare è completamente «in bianco», priva di ogni limite contenutistico. E non pare dubbio che dettare la disciplina del termine temporale entro cui i sanitari non vaccinati, ma contagiati e guariti dal Covid, devono sottoporsi al trattamento sanitario della vaccinazione al fine di esercitare il diritto al lavoro garantito dagli articoli 1 e 35 della Costituzione, implichi andare ad incidere sui loro diritti fondamentali, garantiti dai citt. articoli 23 e 32 della Costituzione (non potendosi nemmeno trascurare le non indifferenti conseguenze derivanti dell'eventuale inadempimento all'obbligo vaccinale, consistenti, come noto, nella sospensione dal lavoro e dalla retribuzione). Non sembra costituzionalmente legittimo consentire ad una mera circolare del ministro della sanità di stabilire *ad libitum* il momento entro il quale il sanitario non vaccinato, guarito al Covid, sia obbligato a sottoporsi alla vaccinazione (entro sei mesi, sei mesi, tre anni o sei anni, e sulla base di quali criteri?), senza che il cit. art. 4, primo e quinto comma, contengano alcuna precisazione, anche non dettagliata, circa i contenuti ed i modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera di libertà dei soggetti predetti. Andando ad incidere su un diritto fondamentale della persona umana, qual è il diritto alla salute, l'individuazione del momento in cui il sanitario non vaccinato, guarito al Covid, è obbligato a sottoporsi alla vaccinazione, non sembra possa essere affidata alla discrezionalità assoluta del ministro della salute mediante una delega in bianco.

Stante l'inequivoco tenore letterale del cit. art. 4, primo e quinto comma, alcuna diversa interpretazione costituzionalmente orientata, appare possibile.

Un'indiretta — fattuale — conferma della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, è data anche dalla cit. nota 29 marzo 2022 con cui l'Ufficio di gabinetto del Ministero della salute, attribuendosi un potere di cui non è facile individuare il fondamento normativo, richiamando la circolare 3 marzo 2021 invece della più recente del 21 luglio 2021, ha perentoriamente stabilito che «il professionista sanitario (contagiato e non vaccinato, *ndr*) deve essere considerato inadempiente all'obbligo vaccinale qualora non effettui la dose in questione alla prima data utile (novanta giorni) indicata nelle circolari menzionate». L'incertezza che tale nota crea nell'interprete, sembra ulteriormente confermare la necessità che i citt. primo e quinto comma dell'art. 4 debbano prevedere dei parametri entro i quali la discrezionalità amministrativa vada essere esercitata.

Per completezza, va infine ricordato che la presente ordinanza non è pregiudicata dalla decisione provvisoria della domanda cautelare, disposta con separato provvedimento, considerando che, secondo la giurisprudenza più recente, in caso di sospetta incostituzionalità sollevata in sede cautelare, il relativo procedimento è scindibile in due fasi: nella prima, dopo una mera deliberazione della questione di legittimità costituzionale, il giudice deve concedere provvisoriamente la misura cautelare richiesta; nella seconda, dopo la pronuncia del giudice delle leggi (che conserva dunque intatta la propria rilevanza), il procedimento cautelare deve proseguire, al fine di confermare o revocare la decisione già assunta (v. Corte costituzionale 10 gennaio 2000, n. 4; Corte costituzionale 18 giugno 1997, n. 183; Corte costituzionale 27 gennaio 1995, n. 30; e Corte costituzionale 12 ottobre 1990, n. 444).



P. Q. M.

*Il Tribunale ordinario di Padova, sezione lavoro,*

*visto l'art. 134 della Costituzione, e gli articoli 23 e ss. della legge 11 marzo 1957, n. 87,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo e quinto comma, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, successivamente sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, infine modificato dall'art. 8, comma 1, lettera a) del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52), per eventuale violazione della riserva di legge sancita dagli articoli 32 e 23 della Costituzione, nella parte in cui detti commi primo e quinto dell'art. 4 delegano alla circolare del Ministero della salute di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus, senza predeterminare la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti, e senza contenere alcuna precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa del diritto alla salute delle persone.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Eccellentissima Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

*Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Padova, 14 luglio 2022

*Il Giudice:* BEGHINI

22C00230

N. 137

*Ordinanza del 18 luglio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto dal Comune di Rivoli Veronese contro Regione Veneto, Provincia di Verona e Ambito territoriale di caccia - ATC n. 1 Verona Ovest del Garda*

**Caccia - Fauna - Norme della Regione Veneto - Prevista approvazione del Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) - Esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dai territori sottoposti al regime giuridico proprio delle Zone Faunistiche delle Alpi.**

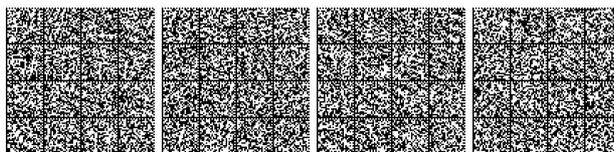
- Legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2 (Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna e per il prelievo venatorio”), art. 1 e allegati B e C della medesima legge.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL VENETO

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 500 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Comune di Rivoli Veronese, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Renzo Fausto Scappini e Valentina Scappini, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Verona, vicolo Ghiaia n. 7; contro la Regione del Veneto, in persona del Presi-



dente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giacomo Quarneti, Luisa Londei e Francesco Zanolucchi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale in Venezia, Fondamenta S. Lucia, Cannaregio 23; Provincia di Verona, non costituitasi in giudizio; nei confronti Ambito territoriale di caccia - ATC n. 1 Verona Ovest del Garda, non costituitosi in giudizio; per l'annullamento

A) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dei seguenti provvedimenti tutti limitatamente alla parte in cui escludono il Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica alpina («ZFA»):

Piano faunistico venatorio regionale 2022-2027 («PFVR»), approvato con legge n. 2 del 28 gennaio 2022 del consiglio regionale della Regione Veneto, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 16 del 1° febbraio 2022, in particolare e limitatamente alla parte in cui esclude il Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica alpina di cui agli articoli 11 della legge n. 157 del 1992 e 23 della legge regionale n. 50 del 1993, e dei seguenti, relativi allegati:

regolamento di attuazione (allegato A);

cartografia che individua la ZFA, gli Ambiti territoriali di caccia ed i comprensori alpini (allegato B);

relazione al PFVR (allegato C con allegati C/01-C/07);

rapporto ambientale (allegato D);

valutazione di incidenza ambientale (allegato E);

parere della commissione regionale di valutazione ambientale strategica n. 152 del 1° luglio 2021, corredato dalla relazione istruttoria tecnica per la valutazione di incidenza (VINCA) del 1° luglio 2021 e dalla scheda con parere relativo alle osservazioni presentate (allegato G);

deliberazione n. 1943 del 21 dicembre 2018, con cui la giunta regionale del Veneto ha adottato la proposta di PFVR, ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n. 50 del 1993, ai fini dell'avvio delle consultazioni previste dalla procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS);

deliberazione n. 1135 del 30 luglio 2019, con due allegati, con la quale la giunta regionale del Veneto si è pronunciata sulle osservazioni pervenute nell'ambito della fase di consultazione con il pubblico prevista dalla procedura di VAS ed ha approvato le modalità di recepimento delle osservazioni alla proposta di PFVR adottata con DGR n. 1943 del 2018;

deliberazione n. 46 del 19 gennaio 2018 della giunta regionale del Veneto con tre allegati, avente ad oggetto «Proposta di nuovo PFVR - Piano faunistico-venatorio regionale (art. 8 della legge regionale n. 50/1993). Presa d'atto del riordino normativo nazionale e regionale e contestuale adeguamento del percorso procedurale, ridefinizione delle linee guida, degli obiettivi generali e adozione del programma operativo. Parziale riformulazione della DGR n. 1716/2017 e approvazione degli obiettivi prioritari del PFVR, del documento preliminare di indirizzo e del rapporto ambientale preliminare relativo alla procedura VAS (Valutazione ambientale strategica)»;

deliberazione n. 1716 del 24 ottobre 2017 della giunta regionale del Veneto con due allegati avente ad oggetto «Proposta di nuovo Piano faunistico venatorio regionale (art. 8 della legge regionale n. 50/1993). Presa d'atto del riordino normativo nazionale e regionale e contestuale adeguamento del percorso procedurale, ridefinizione delle linee guida e degli obiettivi generali e adozione del programma operativo. Approvazione del documento preliminare di indirizzo e del rapporto ambientale preliminare relativo alla procedura VAS (Valutazione ambientale strategica)»;

nonché dei seguenti, ulteriori provvedimenti, ancorché non conosciuti e con riserva di motivi aggiunti, sempre nei limiti dell'interesse perseguito dal Comune di Rivoli Veronese e nella parte in cui lo escludono dalla ZFA:

deliberazione n. 97 del 14 dicembre 2014, con cui il consiglio provinciale della Provincia di Verona ha approvato definitivamente il Piano faunistico venatorio provinciale («PFVP») 2014-2019;

documento preliminare di indirizzo, che individua i contenuti del PFVP con riguardo anche alla ZFA;

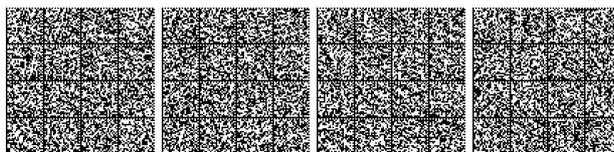
deliberazione n. 75 del 24 aprile 2013, con cui la giunta provinciale di Verona ha adottato il PFVP;

deliberazione n. 126 del 4 luglio 2013, con cui la giunta provinciale di Verona ha adottato la valutazione di incidenza ambientale sulla proposta di PFVP;

deliberazione n. 150 dell'8 agosto 2013, con cui la giunta provinciale di Verona ha adottato la proposta di PFVP ai fini dell'attivazione della fase di consultazione e partecipazione prevista dalla procedura di V.A.S.;

deliberazione n. 231 del 21 novembre 2013, con cui la giunta provinciale di Verona ha approvato le controdeduzioni alle osservazioni pervenute alla proposta di PFVP;

pareri n. 99 del 12 dicembre 2014 e n. 148 del 29 luglio 2014 sulla proposta di PFVP espressi dalla commissione regionale VAS;



B) per quanto riguarda i motivi aggiunti:

dei seguenti provvedimenti, alcuni conosciuti solo per l'oggetto in quanto non pubblicati nel Bollettino Ufficiale della regione, tutti limitatamente alla parte in cui, in applicazione ed esecuzione del PFVR approvato con legge regionale Veneto n. 2 del 2022, escludono il Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA e dalla sua programmazione, eliminano Comprensorio alpino («CA») n. 9, coincidente con parte del territorio del comune, ed incorporano il Comune di Rivoli nell'ATC n. 1 Verona Ovest del Garda;

deliberazione della giunta regionale n. 329 del 29 marzo 2022 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 49 del 15 aprile 2022;

deliberazione della giunta regionale n. 198 del 28 febbraio 2022 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 37 del 15 marzo 2022;

deliberazione della giunta regionale n. 225 dell'8 marzo 2022 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 38 del 18 marzo 2022;

decreto del Presidente della giunta regionale n. 36 del 15 aprile 2022 pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione n. 51 del 22 aprile 2022 avente ad oggetto «Legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”. Art. 33: tabelle perimetrali;

decreto del direttore della Direzione agroambiente, programmazione e gestione ittica e faunistico-venatoria n. 151 del 18 febbraio 2022 pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione n. 55S del 29 aprile 2022 avente ad oggetto «Istituzione dei Comprensori alpini nel territorio compreso nella Zona faunistica delle Alpi, in attuazione del Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) approvato con legge regionale 28 gennaio 2022, n. 2. Articolo 24, comma 1, legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50»;

decreto del direttore della Direzione agroambiente, programmazione e gestione ittica e faunistico-venatoria n. 150 del 18 febbraio 2022 pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione n. 55S del 29 aprile 2022 avente ad oggetto «Istituzione degli Ambiti territoriali di caccia in attuazione del Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) approvato con legge regionale 28 gennaio 2022, n. 2 art. 21, comma 1, legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50»;

decreto del direttore della Direzione agroambiente, programmazione e gestione ittica e faunistico-venatoria n. 146 del 18 febbraio 2022 pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione n. 42S del 29 marzo 2022 avente ad oggetto: «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) [PFVR 2022-2027], approvato con legge regionale n. 2/2022. Avvio della procedura per l'istituzione di Oasi di protezione (OP) e Zone di ripopolamento e cattura (ZRC), ai sensi e per gli effetti dei commi da 13 a 17 compreso dell'art. 10 della legge n. 157/1992 e degli articoli 10, 11 e 12 della legge regionale n. 50/1993:

approvazione dello schema di avviso di pubblicazione del PFVR 2022-2027 e di domanda di opposizione all'istituzione di OP/ZRC, adozione della scansione temporale della procedura ed avvio della procedura di pubblicazione»;

nonché dei provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo, tutti limitatamente alla parte in cui escludono il Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica alpina («ZFA»):

e per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 2 del 28 gennaio 2022 del consiglio regionale della regione del Veneto, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 16 del 1º febbraio 2022, degli articoli 2, 8 comma 4-bis e 23, comma 2 della legge regionale n. 50 del 1993 e dell'art. 1, comma 4 della legge regionale n. 27 del 2017 per violazione degli articoli 3, 9, 24, 32, 41, 97, 103, 113 e 117, primo comma e secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

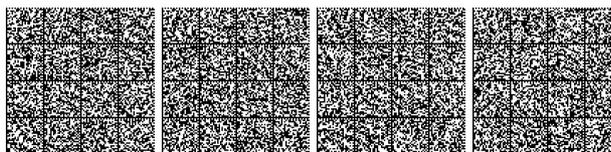
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione del Veneto;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 15 giugno 2022 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La Regione Veneto con l'art. 1 della legge regionale 28 gennaio 2022, ha approvato il Piano faunistico venatorio regionale 2022-2027, costituito dai seguenti documenti:

a) regolamento di attuazione, ivi compresi statuti tipo di ambiti territoriali di caccia e Comprensori alpini (allegato A);

b) cartografie che individuano la conterminazione della Zona faunistica delle Alpi e del territorio lagunare e vallivo, gli Ambiti territoriali di caccia e i Comprensori alpini (allegato B);



c) relazione al Piano faunistico-venatorio regionale, comprensiva di cartografie identificative degli Istituti di protezione della fauna selvatica corredate da *report* analitico e da tabella di sintesi recante la individuazione del territorio agro-silvopastorale (TASP) e la percentuale di territorio di protezione della fauna selvatica (allegato C);

d) rapporto ambientale (allegato D);

e) rapporto ambientale - valutazione di incidenza ambientale (allegato E);

f) rapporto ambientale - sintesi non tecnica (allegato F);

g) parere della commissione regionale valutazione ambientale strategica n. 152 del 1° luglio 2021 corredato da relazione istruttoria tecnica per la valutazione di incidenza (VINCA) datata 1° luglio 2021 e da scheda con il parere relativo alle osservazioni (allegato G).

Con l'art. 2 la medesima legge ha stabilito che il Piano ha validità quinquennale con decorrenza dal 1° febbraio 2022.

2. Il Comune di Rivoli Veronese, situato sulle pendici del Monte Baldo in Provincia di Verona, è ricompreso nella Zona faunistica alpina fin dal decreto ministeriale 15 aprile 1940, emesso in attuazione del regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (recante «Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia»).

Tale disciplina determina una serie di limitazioni al fine appunto di tutelare la tipica fauna alpina.

Il Piano faunistico approvato con la sopra citata legge regionale n. 2 del 2022, nella cartografia (allegato B della legge) ha escluso il Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica alpina.

Conseguentemente il territorio del comune è stato incorporato nell'Ambito territoriale di caccia n. 1 di Verona Ovest del Garda (ATC 1).

Il paragrafo 8.1 della relazione di accompagnamento del Piano faunistico (allegato C della legge) nel motivare la scelta, afferma che è stata accolta la proposta della Provincia di Verona di modifica della Zona faunistica alpina rispetto al precedente Piano faunistico venatorio in quanto «l'individuazione del limite della ZFA si basa così ancora su criteri legati essenzialmente alla storicità, venendo tuttavia corretto in alcuni casi di palese incongruenza; in particolare, le modifiche al confine della ZFA rispetto al PFVR 2007-2012 interessano le seguenti zone:

innalzamento altimetrico del confine della ZFA:

(...);

Comune di Rivoli Veronese (*ex* Comprensorio alpino n. 9, posto ad una quota altimetrica massima di 580 m s.l.m., minima di circa 90 m s.l.m., con caratteristiche territoriali incompatibili con la definizione di ZFA»);

(...);

«i territori che, in ragione di tale variazione, non più inclusi nella ZFA vengono contestualmente attribuiti, in regime di gestione programmata della caccia, all'ATC VR01».

3. Il Comune di Rivoli Veronese deduce di subire numerosi pregiudizi a causa di tali previsioni di legge di natura provvedimentale immediatamente incidenti sul proprio territorio.

Sul punto premette che in base alla disciplina previgente, nel Comprensorio alpino n. 9, coincidente con il territorio del comune, l'indice di densità venatoria (IDV) era di un cacciatore ogni 40 ha, ed in termini assoluti potevano pertanto cacciare 21 cacciatori.

In base alla nuova disciplina, per la quale è prevista una densità di un cacciatore ogni 28 ettari, essendo sufficiente per poter cacciare essere residenti nella provincia di riferimento, potranno cacciare più di milleduecentottantatré cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia n. 1.

Il comune sottolinea che tale lievitazione dei legittimati all'attività venatoria comporterà inevitabilmente gravi conseguenze sull'ambiente e sulla fauna tipicamente alpina che popola il territorio comunale, in ragione del grandissimo aumento del numero di cacciatori.

Deduce inoltre che l'elisione del carattere montano del proprio territorio effettuata dal Piano faunistico, possa costituire la premessa, sul piano amministrativo, per escluderlo dall'Unione montana del Monte Baldo, di cui fa parte e che è un ente locale ai sensi degli articoli 27 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con gravi ripercussioni negative sul piano economico finanziario, in quanto l'Unione montana, ai sensi dell'art. 23, commi 1 e 2, dello statuto, è destinataria dei trasferimenti dei Fondi nazionali vincolati e di quelli regionali relativi alle funzioni già esercitate dalle Comunità montane.

Il comune evidenzia altresì gli effetti pregiudizievoli sul piano economico-turistico, in quanto il territorio è rinomato tra gli appassionati di arrampicata sportiva ed alpinistica, che lo frequentano numerosi nel periodo di settembre-ottobre. Le cautele da osservare a causa dell'improvviso aumento del numero di cacciatori (da ventuno a circa milleduecentottantatré) proprio nella stagione di maggior afflusso di questa tipologia di turisti — si rileva — costituiscono un sicuro disincentivo a frequentare questo territorio.



Infine viene rappresentato il rischio della perdita dei benefici fiscali di cui godono attualmente le aziende agricole con sede nel territorio del comune. Il comune infatti è classificato come ricadente tra le aree svantaggiate di montagna in base all'allegato B della deliberazione della giunta regionale n. 509 del 30 aprile 2019, e sul piano amministrativo l'espulsione dal perimetro della Zona faunistica alpina potrebbe prefigurare l'esclusione da tale classificazione.

Il comune evidenzia da ultimo che nel corso della procedura di formazione del Piano faunistico sono state presentate delle osservazioni con cui è stata manifestata la contrarietà all'esclusione del territorio comunale dalla Zona faunistica alpina, per il rilievo che sono presenti le tipiche flora e fauna alpine, ma che esse sono state tuttavia respinte senza una specifica motivazione, con generico riferimento alla proposta della provincia ritenuta coerente con le disposizioni della legislazione regionale.

4. Con il ricorso introduttivo il comune impugna direttamente il Piano faunistico approvato con la legge regionale n. 2 del 2022, unitamente agli atti amministrativi che negli anni hanno preceduto tale approvazione, deducendone in via principale l'illegittimità per incompetenza, in quanto non spetta alla regione disporre la modifica *in peius* del perimetro della Zona faunistica alpina, ed in via subordinata per contrasto con diverse disposizioni della Costituzione.

Per sostenere l'ammissibilità di una tale impugnazione, il comune ricorrente afferma che la legge regionale, indipendentemente dal *nomen iuris*, deve dal punto di vista sostanziale essere qualificata come provvedimento amministrativo del consiglio regionale pienamente sindacabile dal giudice amministrativo.

4.1. Con motivi aggiunti il comune impugna atti amministrativi applicativi del Piano faunistico venatorio. Si tratta di atti strumentali, preparatori o prodromici alla possibilità di consentire fin dalla prossima stagione venatoria l'esercizio della caccia nel proprio territorio, senza il rispetto delle speciali forme di tutela previste per le Zone faunistiche alpine.

Sono oggetto di impugnazione:

la DGR n. 329 del 29 marzo 2022, con cui la regione ha prorogato il termine temporale per la restituzione del tesserino venatorio regionale per la stagione venatoria 2021/2022;

la DGR n. 198 del 28 febbraio 2022, con cui è stata approvata l'autorizzazione «all'affidamento del servizio di raccolta dati, analisi e redazione dei documenti e delle connesse esigenze per l'espletamento della procedura di valutazione di incidenza ambientale del Piano faunistico venatorio regionale 2022-2027 e del relativo calendario venatorio»;

la DGR n. 225 dell'8 marzo 2022, di approvazione del «modello di tesserino venatorio a carattere provvisorio per l'esercizio della caccia di selezione al di fuori del territorio regionale agli ungulati; art. 12, comma 12 e art. 18, comma 2 della legge n. 157/1992; art. 14, comma 4 e art. 16, comma 4 della legge regionale n. 50/1993»;

il decreto del Presidente della giunta regionale n. 36 del 15 aprile 2022, che ha ad oggetto la nuova regolamentazione delle tabelle perimetrali anche per la Zona faunistica venatoria;

il decreto del direttore della Direzione agroambiente, programmazione e gestione ittica e faunistico venatoria n. 151 del 18 febbraio 2022, che ha ad oggetto l'istituzione dei Comprensori alpini conseguente al nuovo Piano faunistico;

il decreto del direttore della Direzione agroambiente, programmazione e gestione ittica e faunistico-venatoria n. 150 del 18 febbraio 2022, che ha ad oggetto l'istituzione degli Ambiti territoriali di caccia conseguente al nuovo Piano faunistico;

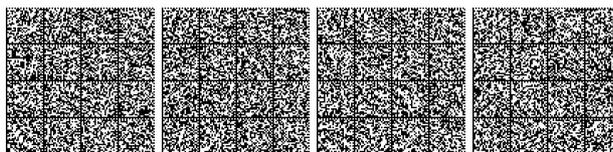
il decreto del direttore della Direzione agroambiente, programmazione e gestione ittica e faunistico venatoria n. 146 del 18 febbraio 2022, che ha ad oggetto l'avvio della procedura per l'istituzione di Oasi di protezione (OP) e Zone di ripopolamento e cattura (ZRC), una delle quali di nuova istituzione nel Comune di Rivoli Veronese per mitigare gli effetti dell'esclusione dalla Zona faunistica alpina.

Sia nel ricorso introduttivo che nei motivi aggiunti viene chiesto di sollevare la questione di illegittimità costituzionale della legge di approvazione del Piano faunistico venatorio sotto molteplici aspetti sulla scorta di articolate argomentazioni.

5. Si è costituita in giudizio la Regione del Veneto eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse, e la manifesta infondatezza della questione sollevata, concludendo per il rigetto del ricorso.

6. Alla Camera di consiglio del 15 giugno 2022, fissata per l'esame della domanda cautelare, il Collegio con ordinanza n. 615 del 20 giugno 2022, ha ritenuto che:

il giudizio cautelare non potesse essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;



la questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza all'esame integrasse i presupposti di *fumus boni iuris* (sulla possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale nella fase cautelare vi è giurisprudenza consolidata, v., ad es., Corte costituzionale n. 444 del 1990; Corte costituzionale n. 183 del 1997; Corte costituzionale n. 4 del 2000; Corte costituzionale ordinanza n. 25 del 2006; Corte costituzionale n. 83 del 2013; Corte costituzionale n. 274 del 2014; Consiglio di Stato, Ad. Pl., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2);

l'interesse del comune a non subire pregiudizi all'ambiente nel proprio territorio, declinabile anche nell'esigenza di salvaguardare il patrimonio faunistico tipico delle zone alpine dal prelievo venatorio, fosse prevalente su quello, di cui la regione resistente è portatrice, di consentire l'esercizio venatorio in un territorio che fin dal 1940 è assoggettato ai limiti e alle forme di tutela proprie delle Zone faunistiche alpine, con conseguente configurabilità del requisito del *periculum in mora* (circa le esigenze cautelari in *subiecta materia*, volte ad evitare effetti irreversibili di prelievo a carico della fauna, patrimonio indisponibile dello Stato, *cf.* *ex pluribus* Consiglio di Stato, Sez. III, decreto cautelare 29 ottobre 2020, n. 6289; id. decreto cautelare 26 ottobre 2020, n. 6256; id. decreto cautelare 24 gennaio 2020, n. 340).

In base a tali considerazioni, è stata sospesa l'efficacia dei provvedimenti amministrativi impugnati con i motivi aggiunti nei limiti di interesse dell'ente territoriale ricorrente in via meramente interinale, disponendosi che — nelle more della pronuncia sulla domanda cautelare a cui si provvederà a seguito della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale — vengano mantenute, nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone faunistiche alpine.

7. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata sotto diversi e concorrenti aspetti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2022 e degli allegati *B)* e *C)* della medesima legge, nella parte in cui approvano con legge il Piano faunistico venatorio del Veneto ed escludono il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica delle Alpi per violazione degli articoli 3, 24, 25, 97, 100, 111, 113 e 117, primo comma della Costituzione — quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 — nonché per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *s)*, e 123 della Costituzione.

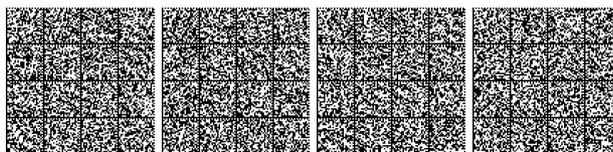
8. Con riguardo alla rilevanza della questione, il Collegio ritiene di dover evidenziare che i provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti, il cui carattere lesivo è indubbio quantomeno con riguardo ai decreti direttoriali 18 febbraio 2022, n. 150 e n. 151 che fanno piena e diretta applicazione della previsione di legge contestata, sono radicati nella legge regionale la cui conformità alla Costituzione viene messa in dubbio: sicché la rilevanza investe il cuore della questione portata all'attenzione di questo Tribunale.

8.1. È da precisare che il Collegio non ritiene condivisibile la tesi del ricorrente, avanzata con il ricorso introduttivo e sviluppata nei motivi aggiunti, volta a qualificare la legge regionale n. 2 del 2022 da un punto di vista sostanziale come un atto amministrativo sindacabile dal giudice amministrativo in ragione del suo contenuto provvedimentale, anziché come un atto normativo di rango primario.

Vero è che in passato tale lettura «sostanzialistica» fu seguita da Consiglio di Stato, Ad. Plen. 20 marzo 1952, n. 6, che ebbe ad interpretare le «leggi-provvedimento» (nella specie, i «decreti delegati d'espropriazione» previsti dalla riforma fondiaria) come «atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi». Ma è anche vero che la tesi fu subito contraddetta dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (v., in particolare, sentenze 15 gennaio 1953, n. 107 e 108, in sede di sindacato di costituzionalità esercitato ai sensi della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione) e successivamente dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 60 del 1957) che, sempre con riguardo ai decreti legislativi di attuazione della riforma fondiaria, ebbe a rilevare che le leggi provvedimento sono sindacabili solo nell'ambito del giudizio di costituzionalità in quanto la Costituzione definisce la legge statale e regionale, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, che si inverano e nel procedimento di formazione e nell'organo competente a provvedere. Nello stesso tempo, per evidenti ragioni di pienezza e di effettività della tutela, la giurisprudenza ha sempre ammesso la impugnabilità in via incidentale delle leggi provvedimento attraverso l'*interpositio* della impugnazione degli atti applicativi di tali leggi.

Di qui, l'ammissibilità dei motivi aggiunti, con i quali sono impugnati provvedimenti amministrativi applicativi della legge regionale n. 2 del 2022, la cui lesività è già stata evidenziata in quanto atti deputati proprio a consentire l'esercizio della caccia nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, senza il rispetto delle speciali forme di tutela previste per le Zone faunistiche alpine.

Infatti è proprio attraverso l'impugnazione di tali atti, aventi sicura natura amministrativa, che è possibile sindacare in questa sede sotto il profilo della sua costituzionalità la legge regionale n. 2 del 2022, in quanto fonte e presupposto degli stessi (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, punto 11).



9. La legittimazione al presente ricorso è radicata nell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, ai sensi del quale il comune «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

Come precisato al paragrafo 3 della presente ordinanza, il Comune di Rivoli Veronese ha illustrato i pregiudizi che subisce l'ambiente del proprio territorio a causa dell'esclusione dalla Zona faunistica delle Alpi, e l'ambiente costituisce un valore che nella sua estensione è certamente declinabile anche nell'esigenza di salvaguardare il patrimonio faunistico tipico delle zone alpine presente nel territorio da un intenso prelievo venatorio.

L'esponenziale aumento della pressione del prelievo venatorio che deriverebbe dall'attuazione delle previsioni del Piano faunistico venatorio con il passaggio da ventuno ad oltre milleduecentottantuno cacciatori, è tale da produrre effetti irreversibili a carico della fauna presente sul territorio, stravolgendone definitivamente le caratteristiche.

Ed invero la legittimazione del comune sotto questo profilo è oggi rinforzata alla luce della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato l'art. 9 della Costituzione.

Infatti secondo quanto previsto ora dal terzo comma di tale articolo la Repubblica — che ai sensi dell'art. 114, primo comma della Costituzione, è costituita «dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato» — deve tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», e tale previsione, radicando anche nella competenza dei comuni l'obbligo di curare valori ambientali nella misura in cui sono presenti nel proprio territorio, accentua ancor di più, rispetto al passato, la legittimazione degli enti locali a reagire in giudizio avverso i provvedimenti pregiudizievole per l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

Le considerazioni svolte in punto di legittimazione rilevano anche sotto il profilo dell'interesse proprio per il pregiudizio arrecato ai valori ambientali che caratterizzano il territorio *de quo*. Va poi aggiunto che l'esclusione dalla Zona faunistica alpina determina altresì sia una lesione dell'immagine del comune, sia lesioni sul piano economico alla comunità di cui il comune è ente esponenziale, in quanto da ciò conseguirà che il territorio, vocato all'arrampicata in natura, venga abbandonato da questo specifico tipo di turismo che per la sua entità costituisce un'importante risorsa per la comunità locale.

10. Il Collegio dubita sotto diversi profili della legittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 2022, la quale costituisce una legge — provvedimento di approvazione del Piano faunistico venatorio allegato alla stessa, e come tale autoapplicativa, in quanto dotata di capacità direttamente conformativa.

È vero che la giurisprudenza della Corte costituzionale ammette che la legge ordinaria possa non solo prevedere, ma anche provvedere. Ma ciò non può avvenire senza il rispetto di una serie di limiti da accertare attraverso uno «scrutinio stretto, ovvero sia particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati (*ex plurimis*, sentenze n. 1872 del 2017 e n. 64 del 2014)» (così Corte costituzionale 27 luglio 2020, n. 168, n. 15, parte in diritto). Non solo: la necessità di uno scrutinio stretto nasce anche e soprattutto dal fatto che sotto più profili la tutela giurisdizionale viene ad essere dequotata e nello stesso tempo si incide sulla naturale e fisiologica elasticità dell'azione amministrativa (v. ancora Corte costituzionale n. 116 del 2020 che richiama, tra l'altro, le sentenze n. 20 del 2012 e n. 258 del 2019).

11. I dubbi di costituzionalità nascono anzitutto dal fatto che nell'ordinamento nazionale e regionale il Piano faunistico venatorio ha tutte le caratteristiche per poter essere inquadrato tra gli atti *naturaliter* amministrativi. Sul punto vi è ormai una consolidata lettura da parte della stessa Corte costituzionale la quale ha rilevato la incostituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), dell'approvazione dei calendari venatori con legge anziché con provvedimento amministrativo, perché un vincolo di riserva di amministrazione è rinvenibile nell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, la quale contempla una serie di valutazioni tecniche inserite in un procedimento amministrativo, al termine del quale la regione è tenuta a provvedere nella forma tipica con cui si concludono i procedimenti amministrativi. Ma identiche considerazioni debbono essere svolte rispetto al Piano faunistico venatorio.

L'art. 10 della legge n. 157 del 1992 stabilisce infatti che tale piano costituisce un atto generale, disciplinandone minuziosamente i contenuti, e stabilendo al comma 10 che le regioni debbano attuare la pianificazione mediante il coordinamento dei piani provinciali secondo i criteri dettati dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, vincolandone esplicitamente i contenuti a criteri tecnico-scientifici. Del resto la Corte costituzionale ha già affermato in modo espresso con la sentenza n. 174 del 2017 che per il Piano faunistico venatorio il legislatore statale ha previsto una riserva di approvazione mediante atto amministrativo. In quel caso la Regione Veneto, con l'art. 66, commi 1 e 2, della legge regionale 27 giugno 2016, n. 18, era intervenuta ad attrarre a livello legislativo un ambito di disciplina in materia di addestramento e allenamento dei cani da caccia, che l'art. 10, comma 8, lettera *e*), della legge n. 157 del 1992, riserva al Piano faunistico venatorio.



Più precisamente il giudice delle leggi ha affermato che:

«la materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra “il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale” e “l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria” (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)»;

«questa Corte, nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli articoli 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al Piano faunistico-venatorio. Tali norme statali assicurano, così, le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013)» (in questo senso parte 7.1 in diritto).

11.1. Per di più con specifico riguardo al Piano faunistico venatorio, una riserva di amministrazione è rinvenibile non solo nella legislazione statale, ma anche nell'ordinamento regionale, dato che lo statuto regionale all'art. 33, comma 3, lettera *b*), n. 2, prevede che il consiglio regionale approvi il «programma regionale di sviluppo e piani di settore». E appunto il Piano faunistico venatorio è un piano di settore, e lo stesso legislatore regionale, nell'attuare lo statuto, con la legge generale sulla programmazione, cioè la legge 29 novembre 2001, n. 35, all'art. 10, comma 4, ha previsto che solamente il Piano regionale di sviluppo sia approvato con legge, mentre all'art. 14, comma 1, ha stabilito espressamente che «i Piani di settore sono adottati dalla giunta regionale, tenuto conto dell'attività di concertazione, ed approvati dal consiglio regionale con deliberazione amministrativa pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto».

Pertanto, anche per lo statuto della regione, come interpretato dal legislatore regionale, il Piano faunistico venatorio in quanto piano di settore, avrebbe dovuto essere approvato con deliberazione amministrativa.

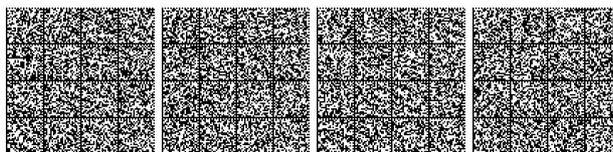
11.2. Coerente con tale conclusione è l'*iter* seguito nella formazione del Piano, che ha compreso la sottoposizione del medesimo alla valutazione ambientale strategica con delle distinte fasi procedurali della pubblicazione (la proposta di Piano risale alla deliberazione di giunta regionale n. 46 del 19 gennaio 2018), della presentazione delle osservazioni e della formulazione delle relative controdeduzioni, disciplinata dalla deliberazione della giunta regionale n. 791 del 31 marzo 2009, i cui snodi procedurali svolti sono descritti nella relazione al Piano faunistico di cui all'allegato C della legge regionale n. 2 del 2022, e che avrebbe dovuto *naturaliter* concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo.

12. Alla luce di tutto ciò l'incostituzionalità della legge regionale n. 2 del 2022 emerge sotto più profili.

Anzitutto per contrasto con il principio fondamentale della materia che prevede l'approvazione del Piano faunistico con atto amministrativo, tanto più considerato che si versa in materia di ambiente riservata alla competenza esclusiva della legge dello Stato. Come affermato più volte dalla Corte costituzionale, la caccia e la tutela delle specie protette rientrano all'ambito materiale dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (*cf.*, Corte costituzionale n. 313 del 2000; n. 233 del 2010; n. 191 del 2011).

In tal maniera si determina infatti la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), perché la regione ha violato il vincolo di carattere procedimentale imposto dal legislatore statale in una materia di competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di tutela ambientale, e che prevede l'obbligo per le regioni di approvare il Piano faunistico venatorio con atto amministrativo (con riguardo al Piano faunistico della Regione Veneto, *cf.* la sentenza n. 174 del 2017; rispetto al Piano faunistico della Regione Liguria, *cf.* la sentenza n. 139 del 2017; rispetto al Piano faunistico della Regione Lazio, *cf.* la sentenza n. 10 del 2019; con riguardo alle analoghe fattispecie dei calendari venatori, *cf.* le sentenze numeri: 20, 105, 116 e 310 del 2012; n. 90 e 193 del 2013; n. 258 del 2019; n. 178 del 2020).

Ciò si traduce anche in irragionevolezza in quanto la legge provvedimento investe una materia tipicamente di natura amministrativa. In una situazione del genere, in cui il Piano faunistico venatorio è nel sistema ordinamentale costantemente normativizzato come atto amministrativo, la distonia di cui alla legge regionale n. 2 del 2022 si pone in contrasto con il *tertium comparationis* rappresentato da tale costante plesso normativo sia statale sia regionale. Per di più, risulta violato l'art. 123 della Costituzione, perché l'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2022, nell'approvare con legge il Piano faunistico, ha violato la norma interposta dell'art. 33, comma 3, lettera *b*), n. 2, dello statuto, che prevede che il consiglio regionale approvi il «programma regionale di sviluppo e piani di settore», come interpretata dallo stesso legislatore regionale il quale, con la legge generale sulla programmazione n. 35 del 2001, all'art. 10, comma 4, ha previsto che solamente il Piano regionale di sviluppo venga approvato con legge, mentre all'art. 14, comma 1, ha stabilito che i piani di settore, come il Piano faunistico venatorio, debbano essere necessariamente approvati con deliberazione amministrativa.



Né si ravvisano ragioni idonee a suffragare la scelta della natura amministrativa che di per sé, per quanto già detto, riduce la pienezza e la effettività della tutela, ragioni tali da giustificare la sostituzione con la legge provvedimento, in una materia affidata alla legge dello Stato e dallo stesso statuto regionale alla disciplina a livello amministrativo. Difatti la scelta del ricorso alla legge anziché al provvedimento non risulta essere accompagnata da alcuna motivazione (sul punto nulla viene precisato nella relazione di accompagnamento al progetto di legge n. 77 del 2021, divenuto la legge regionale n. 2 del 2022, né nella relazione al Piano faunistico di cui all'allegato C della legge).

Indicazioni dalle quali desumere le ragioni giustificatrici di tale scelta non si evincono neppure in relazione allo specifico contenuto del Piano faunistico venatorio — che come sopra visto, è considerato dalla normativa nazionale e regionale come un atto *naturaliter* amministrativo — e nemmeno dalle difese dell'amministrazione.

12.1. Ne consegue che, a giudizio del Collegio, l'approvazione del Piano faunistico venatorio con legge anziché con deliberazione amministrativa, viola l'art. 3, per la rilevata irragionevolezza, gli art. 24 (secondo cui «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi»), l'art. 25 (secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge»), l'art. 97 (perché la legificazione dell'atto amministrativo impedisce il necessario rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa impedendo l'esercizio dell'autotutela amministrativa), l'art. 100 (in quanto il Consiglio di Stato è organo di tutela della giustizia nell'amministrazione), l'art. 103 (in quanto il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi), l'art. 111, comma 1 della Costituzione, (perché un processo che per assicurare la pienezza di tutela deve di necessità passare attraverso una fase di sospensione del processo stesso in virtù dell'incidente di costituzionalità non risponde per definizione al criterio del giusto processo), l'art. 113 (secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa), l'art. 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (secondo cui ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata da un Tribunale costituito per legge, da cui la giurisprudenza della Corte EDU ha ricavato il principio del giudice naturale precostituito per legge: *cf.* Jorgic v. Germany, no. 74613/01 § 64; Lavents v. Latvia, no. 58442/00, § 114, 28 novembre 2002; Buscarini v. San Marino (dec.), no. 31657/96, 4 maggio 2000; Richert v. Poland, no. 54809/07, § 43, 25 ottobre 2011), l'art. 117, secondo comma, lettera s), perché versandosi in materia ambientale dovevano essere osservati i criteri e i dettami stabiliti dalla legge dello Stato quantomeno in ordine alla forma da impiegare per l'approvazione del Piano faunistico venatorio.

13. La legge regionale n. 2 del 2022, è da ritenersi incostituzionale non solo per l'impiego della legge in luogo del provvedimento, ma anche sotto il profilo contenutistico quale si ricava dagli allegati B (cartografie che individuano la conterminazione della Zona faunistica delle Alpi e del territorio lagunare e vallivo, gli Ambiti territoriali di caccia e i Comprensori alpini) e C (relazione al Piano faunistico-venatorio regionale, comprensiva di cartografie identificative degli Istituti di protezione della fauna selvatica corredate da *report* analitico e da tabella di sintesi recante la individuazione del territorio agro-silvo-pastorale e la percentuale di territorio di protezione della fauna selvatica) del Piano faunistico approvato con legge.

Come sopra specificato la regione ha modificato i confini della Zona faunistica alpina facendo ricorso ad un criterio di tipo altimetrico dei territori del tutto estraneo alla normativa statale.

Nel paragrafo 8.1 della relazione di accompagnamento del Piano faunistico (allegato C della legge), nel motivare la scelta, si afferma che è stata accolta la proposta della Provincia di Verona di modifica della Zona faunistica alpina rispetto al precedente Piano faunistico venatorio in quanto «l'individuazione del limite della ZFA si basa così ancora su criteri legati essenzialmente alla storicità, venendo tuttavia corretto in alcuni casi di palese incongruenza; in particolare, le modifiche al confine della ZFA rispetto al PFVR 2007-2012 interessano le seguenti zone:

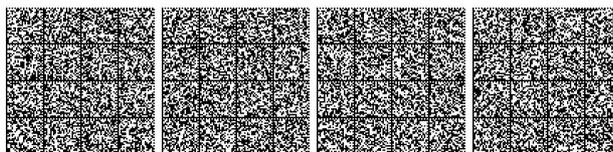
innalzamento altimetrico del confine della ZFA:

(...);

Comune di Rivoli Veronese (*ex* Comprensorio alpino n. 9, posto ad una quota altimetrica massima di 580 m s.l.m., minima di circa 90 m s.l.m., con caratteristiche territoriali incompatibili con la definizione di ZFA)» così disponendo: «i territori che, in ragione di tale variazione, non più inclusi nella ZFA vengono contestualmente attribuiti, in regime di gestione programmata della caccia, all'ATC VR01».

La normativa statale, come accennato, non contiene alcun riferimento a criteri di tipo altimetrico.

L'individuazione della Zona faunistica delle Alpi è preordinata, fin dal regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia) ad un regime di caccia restrittivo e controllato al fine di tutelare la tipica fauna alpina (*cf.* l'art. 67). Il Collegio ritiene che la previsione di criteri uniformi di individuazione della Zona faunistica alpina in funzione della tutela della fauna alpina, attenga ai livelli minimi ambientali che devono essere tutelati sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, e che pertanto sia da ricondurre alla potestà legislative esclusiva statale.



Ai sensi dell'art. 11 della legge n. 157 del 1992, la Zona faunistica delle Alpi deve essere individuata in ragione della «consistente presenza della tipica flora e fauna alpina» e alle regioni è demandato il compito di emanare norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l'attività venatoria, tenendo presenti le consuetudini e le tradizioni locali.

Il comma 4 del citato art. 11 della legge n. 157 del 1992, prevede che le regioni nei cui territori sono compresi quelli alpini, d'intesa con le regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e di Bolzano, determinino i confini della Zona faunistica delle Alpi con l'apposizione di tabelle esenti da tasse.

Il Collegio ritiene che tale attività di determinazione dei confini demandata alla regione, non comporti l'attribuzione alla stessa di una competenza, connotata da discrezionalità amministrativa, in ordine alla scelta se ricomprendere o meno un territorio nella Zona faunistica alpina.

Infatti in base alla legge statale sono solamente le caratteristiche oggettive del territorio — ovvero la presenza o meno della tipica fauna e flora alpina — a determinare la sua ricomprensione nella Zona faunistica alpina, mentre alla regione è demandato il compito di svolgere un'attività di tipo ricognitivo, connotata tutt'al più di aspetti di discrezionalità tecnica, di individuazione in concreto dei confini.

In questo senso la norma statale è interpretata anche dal legislatore regionale il quale all'art. 23 della legge regionale n. 50 del 1993, demanda espressamente il relativo compito di individuazione dei confini all'organo esecutivo (la giunta regionale) e alla struttura competente in materia faunistico venatoria.

14. La giurisprudenza della Corte costituzionale conforta tali conclusioni.

La sentenza n. 145 del 1975, ha dichiarato l'infondatezza del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Veneto contro il decreto 20 aprile 1974 del Ministro per l'agricoltura e le foreste contenente «nuova delimitazione dei confini della Zona faunistica delle Alpi in Provincia di Treviso» affermando che doveva ritenersi escluso che, ai sensi della legge 16 maggio 1970, n. 281 e dell'art. 1, lettera o) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, possa ritenersi trasferita alle regioni la delimitazione dei confini della Zona faunistica alpina e che in particolare possa ritenersi trasferita alla regione la delimitazione di confini nel proprio territorio.

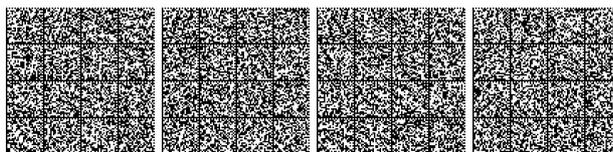
La sentenza n. 165 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6, che aveva sottoposto tutto il territorio regionale al regime giuridico della Zona faunistica delle Alpi, in quanto in tal modo la regione ha violato «gli *standard* minimi ed uniformi di tutela di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione e, in particolare, ponendosi in contrasto con quanto previsto dal combinato disposto degli articoli 10 e 11 della legge n. 157 del 1992, in ragione del quale l'individuazione del territorio delle Alpi quale zona faunistica a sé stante presuppone la presenza di peculiari caratteristiche» costituite dalla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina.

Pertanto la Regione Veneto, nel modificare i confini della Zona faunistica alpina facendo esclusivamente riferimento ad un criterio di tipo altimetrico anziché, come previsto dalla normativa statale, ad un criterio riferito solo alla consistente presenza o meno della tipica flora e fauna alpina, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, perché ha inciso su profili proprio della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, invadendo così un ambito di competenza esclusiva statale in materia di livelli minimi di tutela ambientale.

15. Non solo, l'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica delle Alpi si pone altresì in contrasto con gli articoli 3 e 117 della Costituzione, in quanto manifestamente irragionevole e contraddittoria rispetto agli stessi atti endoprocedimentali di formazione del Piano ed alla carenza dei presupposti di fatto legittimanti il potere esercitato, dato che la consistente presenza della tipica flora e fauna alpina nel territorio del Comune di Rivoli Veronese risulta attestata sia dalla Carta delle vocazioni faunistiche, sia dagli studi di carattere tecnico allegati in giudizio.

La relazione al Piano faunistico di cui all'allegato C), della legge regionale n. 2 del 2022, afferma che la Carta delle vocazioni faunistiche ha costituito il punto di riferimento per la redazione della proposta del Piano. La Carta, nel trattare le specie della coturnice, del camoscio alpino e del capriolo, ne conferma la presenza consistente anche nel territorio del Comune di Rivoli Veronese (cfr. la figura di pag. 278 della Carta di cui al doc. 27 allegato al ricorso).

Nello stesso senso depone la relazione di carattere scientifico svolta dal dott. Nicola Giarola, tecnico incaricato dal presidente del Comprensorio alpino di caccia in vista della proposizione del ricorso (cfr. doc. 20 allegato al ricorso), nella quale si ricorda che rispetto al camoscio il rapporto Ispra n. 117 del 2009 afferma che «gli ultimi censimenti (2008) hanno rilevato la presenza sul M. Baldo di cinquecentosessantanove capi (dati forniti dal Servizio caccia e pesca della Provincia di Verona). La consistenza effettiva della popolazione, però, è con ogni probabilità più elevata e dovrebbe attestarsi tra i seicento e i settecento esemplari (DEMARTIN, 2008). La specie è ben distribuita in tutto il comprensorio baldense» e che le operazioni di censimento svolte da cacciatori volontari hanno stimato una presenza più che raddoppiata rispetto al rapporto Ispra.



Da tali elementi emerge che la scelta di escludere il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica alpina risulta contraddittoria e irragionevole e comunque in contrasto con il fondamentale principio di ragionevolezza quale si ricava dall'art. 3 della Costituzione che impone comunque una valutazione adeguata e completa dei fatti soggetti a normazione.

16. In conclusione, alla luce delle precedenti considerazioni, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2022 che approva con legge il Piano faunistico venatorio del Veneto, e degli allegati B) e C) della medesima legge, questi ultimi nella parte in cui escludono il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica delle Alpi, per violazione degli articoli 3, 24, 25, 97, 100, 111, 113 e 117, primo comma — quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 — nonché 117, secondo comma, lettera s) e 123 della Costituzione.

Si deve pertanto disporre la sospensione del presente giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la decisione sulle prospettate questioni di costituzionalità.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione prima) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale del Veneto n. 2 del 2022 che approva con legge il Piano faunistico venatorio del Veneto, e degli allegati B) e C) della medesima legge, questi ultimi nella parte in cui escludono il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona faunistica delle Alpi, per violazione degli articoli 3, 24, 25, 97, 100, 111, 113 e 117, primo comma — quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 — nonché 117, secondo comma, lettera s) e 123 della Costituzione, secondo quanto precisato in motivazione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della Segreteria della Sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della giunta regionale, e comunicata al Presidente del consiglio regionale del Veneto.*

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, presidente;  
Stefano Mielli, Consigliere, estensore;  
Nicola Bardino, primo referendario;

*Il Presidente:* FILIPPI

*L'estensore:* MIELLI

22C00231

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-047) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 1 1 2 3 \*

€ 5,00

