

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

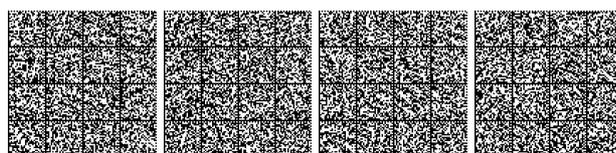
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 aprile 2020

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

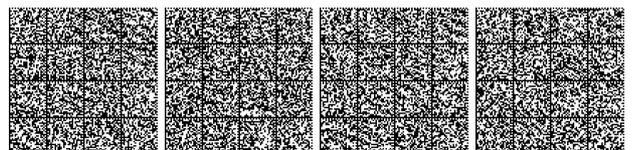




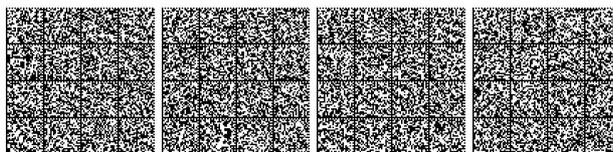
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **61.** Sentenza 9 gennaio - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente - Danno all'immagine della PA - Configurazione come autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa e previsione dei criteri per la determinazione del risarcimento - Violazione dei limiti della delega legislativa in materia di responsabilità disciplinare - Illegittimità costituzionale.**
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, secondo, terzo e quarto periodo, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116.
  - Costituzione, art. 3, 23, 76 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4. . . . . Pag. 1
- N. **62.** Sentenza 15 gennaio - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Finanziamento della spesa sanitaria regionale - Autorizzazione a iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale e previsione per il biennio 2019-2020 dell'accertamento in entrata e accantonamento in apposito fondo di somme derivanti da retrocessione parziale delle accise a favore della Regione - Violazione dell'equilibrio di bilancio e della garanzia di erogazione delle prestazioni inerenti ai livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario - Illegittimità costituzionale.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione - Possibilità di destinarlo anche al trattamento integrativo del suddetto personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e dell'obbligo di copertura delle spese - Non fondatezza delle questioni.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Utilizzo delle risorse dei fondi strutturali europei - Rimodulazione della relativa programmazione - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza o incompletezza della procedura di cambio di destinazione e conseguente violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza delle questioni, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.**
- Legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25.
  - Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *m*), e terzo. . . . . Pag. 12
- N. **63.** Sentenza 9 marzo - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Caccia - Norme della Regione Veneto - Addestramento e allenamento del falco per l'esercizio venatorio - Divieto di cattura, anziché di predazione, di fauna selvatica - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.**
- Legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6, art. 1, comma 1, lettera *b*), sostitutiva dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2, e lettera *c*).
  - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*). . . . . Pag. 31



- N. **64.** Sentenza 26 febbraio - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Quote del costo di costruzione a carico dei titolari di nuovi permessi - Determinazioni effettuate dai Comuni prima della legge regionale n. 4 del 2015 in diretta attuazione dell'art. 16, comma 9, del testo unico dell'edilizia - Salvezza soltanto se avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio - Violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di "governo del territorio" - Illegittimità costituzionale parziale.**  
 - Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, art. 2, comma 3.  
 - Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto. . . . . Pag. 37
- N. **65.** Ordinanza 26 febbraio - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Permanenza dell'obbligo di pagamento nell'ipotesi di "fermo fiscale" del veicolo - Denunciato contrasto con l'esenzione prevista dalla normativa statale in caso di "fermo amministrativo" o di "fermo giudiziario", violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, disparità di trattamento tra cittadini residenti in Regioni diverse - Manifesta infondatezza della questione.**  
 - Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 182.  
 - Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120. . . . . Pag. 43
- N. **66.** Ordinanza 10 marzo - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Procedimento per decreto - Irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva - Criteri di ragguaglio - Denunciata disparità di trattamento rispetto a quelli previsti in caso di sostituzione di pene detentive brevi e contrasto con la funzione rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**  
 - Codice di procedura penale, art. 459, comma 1-bis, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103.  
 - Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 45
- N. **67.** Ordinanza 24 marzo - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive - Divieto nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**  
 - Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a).  
 - Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 48
- N. **68.** Ordinanza 24 marzo - 10 aprile 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Incremento del contributo straordinario al consorzio zona industriale apuana - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**  
 - Legge della Regione Toscana 20 luglio 2018, n. 37, art. 3.  
 - Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 108, paragrafo 3. . . . . Pag. 51



## N. 69. Ordinanza 24 marzo - 10 aprile 2020

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da una senatrice per le quali è pendente processo penale - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Verona - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019.

– Costituzione, art. 68, primo comma..... Pag. 53

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 8 del 2014 - Immissione di materiale ittico - Divieto di immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi illimitatamente e in natura.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Liguria - Costituzione di società *in house* nell'ambito delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di conferimento di incarichi di direzione apicale.**

– Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), artt. 3, comma 3; 5; 6; e 31, commi 1 e 2..... Pag. 57

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Molise - Modifiche alla legge regionale n. 19 del 2000 - Norma transitoria per l'affidamento dei servizi - Previsione che la Regione, nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere.**

– Legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22 (“Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)”), art. 3, comma 2. .... Pag. 61

N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2020 (della Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione - Modifica del decreto-legge n. 34 del 2019 - Previsione che l'Agenzia per la coesione territoriale procede, “sentite” e non più “d'intesa con” le amministrazioni interessate, ad una riclassificazione degli strumenti programmatori e delle risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione.**

**Regioni - Legge di bilancio 2020 - Istituzione di zone economiche speciali - Previsione che il soggetto per l'amministrazione dell'area (ZES) è identificato in un Comitato di indirizzo composto, tra gli altri, da un Commissario straordinario del Governo, che lo presiede.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Riconoscimento a favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane della Regione Siciliana di un contributo di 80 milioni di euro annui determinato per ciascun ente in proporzione al concorso alla finanza pubblica.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Istituzione dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego (MACSI) e dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche - Disciplina delle modalità di imposizione, di accertamento e riscossione, dei soggetti obbligati, della misura e delle esenzioni.**

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875.....

Pag. 65



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 61

*Sentenza 9 gennaio - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente - Danno all'immagine della PA - Configurazione come autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa e previsione dei criteri per la determinazione del risarcimento - Violazione dei limiti della delega legislativa in materia di responsabilità disciplinare - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, secondo, terzo e quarto periodo, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116.
- Costituzione, art. 3, 23, 76 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici:* Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÓ, Luca ANTONINI,

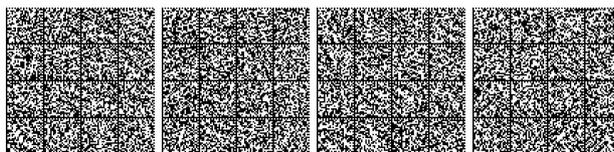
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante «Modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare», promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, nel giudizio vertente tra il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria e C. S. con ordinanza del 9 ottobre 2018, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione, fuori termine, di C. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 gennaio 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con sentenza non definitiva e ordinanza del 9 ottobre 2018, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, nel giudizio di responsabilità promosso dalla Procura regionale nei confronti di C. S., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante «Modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare», in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera *s*) della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nonché all'art. 3 Cost., anche in combinazione con gli artt. 23 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 4 del Protocollo n. 7 di detta Convenzione fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 9 aprile 1990, n. 98.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che la Procura regionale aveva convenuto in giudizio la sig.ra C. S. per sentirla condannare al pagamento di euro 20.064,81 in quanto, in qualità di pubblica dipendente, aveva falsamente attestato la propria presenza in servizio in quattro giornate tra le ore 17:00 e le ore 18:00.

Più specificamente, la Procura regionale aveva contestato alla convenuta un danno patrimoniale pari a 64,81 euro, derivante dalla percezione indebita della retribuzione nei periodi per i quali era mancata la prestazione lavorativa. Aveva chiesto inoltre la condanna al pagamento del danno all'immagine da determinarsi in via equitativa, per un importo ritenuto congruo e pari a 20.000,00 euro, tanto ai sensi dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal d.lgs. n. 116 del 2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera *s*), della legge n. 124 del 2015.

Il giudice *a quo* riferisce ancora che la causa, in quanto ritenuta matura, è stata trattenuta in decisione ed è stata definita nella camera di consiglio del 19 luglio 2018, tenutasi al termine della complessiva udienza pubblica.

Il Collegio, con sentenza non definitiva, ha ritenuto fondata l'azione risarcitoria promossa nei confronti della convenuta, condannandola al risarcimento del danno patrimoniale da percezione indebita della retribuzione in mancanza di prestazione lavorativa e, limitatamente all'an *debeatur*, anche a risarcire il pregiudizio recato all'immagine della pubblica amministrazione di appartenenza.

In particolare, il giudice contabile umbro ha ritenuto integrata dalla convenuta la condotta di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente di cui all'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 115, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella formulazione in vigore al tempo dei fatti in questione, in quanto la condotta era stata accertata attraverso strumenti di sorveglianza e di registrazione.

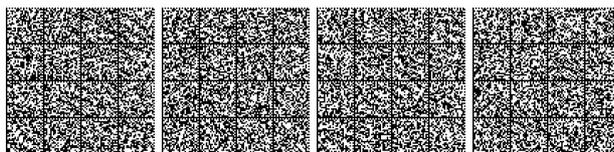
Il giudice rimettente rammenta che gli artt. 55-*quater* e 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001 prevedono, inoltre, che la Procura regionale della Corte dei conti debba perseguire i responsabili richiedendo la condanna al risarcimento sia del «danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione», che del danno all'immagine, la cui liquidazione è rimessa alla «valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione [fermo restando che] l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia».

Osserva che i dipendenti pubblici tenuti al rispetto di un orario di lavoro, in quanto la prestazione può essere svolta solo presso l'ufficio pubblico, sono obbligati a prestarla secondo le modalità, le forme e i tempi stabiliti dal datore di lavoro pubblico, avendo l'utenza un vero e proprio diritto pubblico soggettivo all'esercizio del potere e al disbrigo delle pratiche di ufficio per tutto il periodo di apertura della struttura.

La convenuta, invece, in violazione delle predette regole di condotta e degli obblighi di presenza in servizio, aveva modificato l'orario di uscita, anticipandolo di un'ora rispetto a quello da lei dichiarato e attestato, disvelando una predeterminazione intenzionale.

Per tali ragioni, il giudice *a quo* ha condannato la convenuta al pagamento di euro 64,81, pari alle retribuzioni indebitamente percepite in assenza di prestazione lavorativa.

Quanto al danno all'immagine, il Collegio ha ritenuto sussistenti nella fattispecie tutti gli elementi oggettivi, soggettivi e sociali della posta risarcitoria avendo avuto la vicenda risonanza nella stampa locale allegata agli atti del giudizio.



Osserva che le nuove previsioni normative applicabili alla specie presenterebbero funzioni sanzionatorie e deterrenti per rendere efficace il contrasto dei comportamenti assenteistici. Sicché l'azione di responsabilità contabile intestata alla procura regionale, ontologicamente compensativa, tendendo al ripristino del patrimonio pubblico danneggiato, come anche riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia, subirebbe nella norma impugnata una evidente «torsione sanzionatoria» che, comunque, secondo il giudice rimettente, non si presenterebbe, sotto questo specifico profilo funzionale, costituzionalmente irragionevole, in considerazione delle condotte che tende a contrastare.

Tuttavia, il giudice *a quo* ritiene che la quantificazione del danno all'immagine come introdotta dalla riforma del 2016, renderebbe rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale secondo i seguenti profili.

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene che sia innanzitutto violato l'art. 76 Cost.

Esponde il rimettente che la norma è stata introdotta dal legislatore delegato (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 116 del 2016, rubricato «Modifiche all'art. 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»), in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera *s*), della legge n. 124 del 2015, il quale fissa il seguente principio e criterio direttivo: «introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare».

Secondo il Collegio rimettente, il decreto delegato non avrebbe potuto incidere sulla disciplina dell'azione di responsabilità amministrativa intestata alla Procura regionale della Corte dei conti, né tanto meno avrebbe potuto porre regole finalizzate a far assumere ai criteri di computo del danno all'immagine una funzione sanzionatoria, comunque non confondibile, sia funzionalmente che strutturalmente, con il procedimento disciplinare che il legislatore delegato aveva posto a oggetto della delega.

Anche in ragione della natura di mero «riordino» del decreto legislativo in materia disciplinare, fissata espressamente dall'art. 17 della legge n. 124 del 2015, il giudice *a quo* sostiene che il legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, che potrebbe essere sproporzionata rispetto al caso concreto.

Osserva che nell'ordinamento italiano sarebbe ampiamente ammesso, nella materia del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il cumulo di sanzioni civili, penali, amministrative e contabili (viene citata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 15 novembre 2016, A. e B. contro Norvegia; nonché la sentenza di questa Corte n. 43 del 2018).

Ciò posto, secondo il giudice rimettente, la descritta eterogeneità e non confondibilità tra i poteri sanzionatori disciplinari del datore di lavoro pubblico e i poteri di azione nell'interesse generale intestati alla Procura regionale della Corte dei conti, renderebbe palese l'eccesso di delega in cui sarebbe incorso il legislatore.

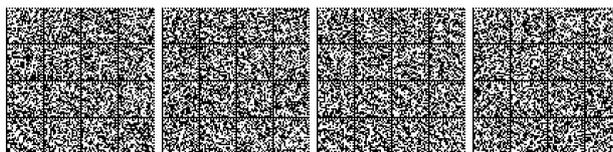
1.3.- La Corte dei conti ritiene violato altresì l'art. 3 Cost., anche in combinazione con gli art. 23 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 4 del Protocollo n. 7, in quanto norme interposte, per violazione dei principi di gradualità e proporzionalità sanzionatoria.

Secondo il rimettente la previsione normativa sarebbe manifestamente irragionevole in quanto obbligherebbe il giudice contabile a infliggere una condanna sanzionatoria senza tener conto dell'offensività in concreto della condotta posta in essere.

Obietta, inoltre, che l'obbligatorietà del minimo sanzionatorio («sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia»), in ipotesi di fondatezza della contestazione relativa al danno all'immagine, impedirebbe al Collegio di dare rilevanza ad altre circostanze peculiari e caratterizzanti il caso concreto, imponendo al giudicante un verdetto condannatorio pur in presenza di condotte marginali e tenui che abbiano prodotto un pregiudizio minimo, violando sia il principio di proporzionalità che quello della gradualità sanzionatoria.

La disposizione violerebbe pertanto i principi fondamentali e generali in materia sanzionatoria impedendo una valutazione appropriata della fattispecie concreta ponendosi in contrasto con la citata giurisprudenza sovranazionale convenzionale ed eurounitaria.

Evidenzia infine il giudice *a quo* che la formulazione normativa precluderebbe ogni margine all'interpretazione giudiziale costituzionalmente orientata, in quanto obbligherebbe comunque il giudice, in caso di fondatezza dell'azione risarcitoria pubblicistica esperita dalla procura regionale, a condannare il convenuto nella misura minima non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento.



L'obbligatorietà del minimo edittale sanzionatorio renderebbe pertanto impossibile ogni adeguamento al caso concreto, precludendo l'operatività del principio di proporzionalità della sanzione che impone l'adeguamento della tipologia e consistenza della misura sanzionatoria al grado, natura e carattere della violazione riscontrata.

Il Collegio rimettente osserva ulteriormente che, stante la fondatezza dell'azione e nonostante la tenuità del fatto e il carattere lieve delle violazioni riscontrate (pochissime ore di falsa attestazione in relazione a quattro giornate non reiterate), dovrebbe applicare il minimo sanzionatorio che, a giudizio del medesimo, apparirebbe eccessivo, sproporzionato e irragionevole.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni sollevate.

In riferimento alla violazione dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost., il Presidente del Consiglio rammenta che la Corte ha affermato in più occasioni che la determinazione dei principi e dei criteri direttivi, ai sensi dell'art. 76 Cost., soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina od organici complessi normativi, non osta all'emanazione da parte del legislatore delegato di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, non essendo il suo compito limitato a una «mera scansione linguistica» delle previsioni contenute nella delega (sono richiamate le sentenze n. 10 del 2018, n. 278 del 2016, n. 194 e n. 146 del 2015, n. 47 e n. 229 del 2014, n. 426 del 2008). Il legislatore delegato sarebbe quindi libero di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l'ordinaria sfera della discrezionalità legislativa (è richiamata la sentenza n. 44 del 1993) e, pur nell'ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, sarebbe ugualmente libero di interpretare e scegliere fra le alternative che gli si offrono, di valutare le specifiche situazioni da disciplinare e di effettuare le conseguenti scelte nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sono richiamate le sentenze n. 229 del 2014, n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000). Ove così non fosse, si prosegue, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere pur sempre primario del provvedimento legislativo delegato.

Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiederebbe un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi dovrebbe essere identificato, dunque, accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste, fintanto che sia possibile, andrebbero lette nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, dovrebbero essere interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega e al complessivo quadro di riferimento.

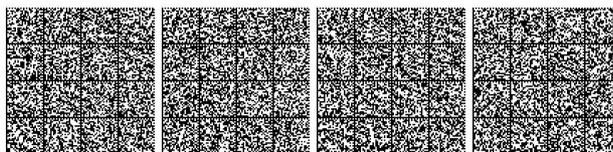
2.1.- Tanto premesso, osserva l'interveniente che la disposizione impugnata, alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, risulterebbe pienamente riconducibile nell'ambito della delega di cui alla legge n. 124 del 2015, costituendo un coerente sviluppo e un completamento dei principi e dei criteri direttivi impartiti con la legge delega, essendo funzionale alla tutela di un bene-valore, il buon andamento della pubblica amministrazione, coesistente all'esercizio dei poteri e delle funzioni pubbliche.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità per danno all'immagine, sebbene non si sovrapponga a quella disciplinare, si inserirebbe nella più ampia definizione di responsabilità amministrativa, di cui costituirebbe una ulteriore declinazione, sostanziandosi nella responsabilità con carattere evidentemente anche sanzionatorio per la grave perdita di prestigio della personalità pubblica e nel pregiudizio arrecato al rapporto di fiducia intercorrente tra cittadini e amministrazione, che affievolisce il desiderio di partecipazione e il sentimento di appartenenza e di affidamento alle istituzioni (è richiamata la sentenza n. 355 del 2010).

Proprio gli interessi lesi, riconducibili al buon andamento della pubblica amministrazione, consentirebbero di ritenerla una forma di responsabilità strettamente connessa a quella disciplinare conseguente alla violazione degli obblighi comportamentali propri del dipendente, considerata la peculiarità del lavoro presso la pubblica amministrazione.

Posto che nei riguardi del dipendente incombe un dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività che svolge, la funzione della responsabilità disciplinare, non diversamente da quella della responsabilità amministrativa posta a tutela dell'immagine della pubblica amministrazione nell'ambito dei rapporti tra amministrazione e cittadino, consisterebbe nell'assicurare il rispetto del pubblico interesse al buon andamento dell'amministrazione seppure all'interno del rapporto lavorativo.

Il danno all'immagine sarebbe, dunque, intrinsecamente correlato alla condotta fraudolenta realizzata dal dipendente pubblico e alle sanzioni disciplinari che da questa derivano in quanto si sostanzierebbe, seppure sotto un diverso



aspetto, nel pregiudizio arrecato al medesimo bene giuridico tutelato, ovvero il buon andamento e l'imparzialità che l'apparato pubblico è chiamato ad assicurare ai sensi dell'art. 97 Cost.

L'interdipendenza intercorrente tra la sanzione disciplinare del licenziamento e l'azione di responsabilità per il risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione deriverebbe, in sintesi, dalla particolarità del rapporto lavorativo considerato, il pubblico impiego, e dalla specificità e rilevanza attribuita alla finalità di contrasto dei comportamenti di falsa attestazione della presenza, in ragione della quale è stata disposta una disciplina singolare comprensiva di un procedimento disciplinare accelerato e di un licenziamento in assenza di preavviso e la previsione del danno all'immagine secondo una quantificazione minima.

Nonostante la fattispecie della falsa attestazione della presenza in servizio si muova nell'ambito del rapporto di lavoro, essa giungerebbe necessariamente a coinvolgere quello sociale.

La tutela del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, introdotta con il d.lgs. n. 116 del 2016, non confliggerebbe, pertanto, con l'art. 76 Cost. in quanto si inquadrirebbe coerentemente con l'introduzione nel sistema di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, attesa la comune finalità, in ambiti diversi ma strettamente contigui, di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione.

La peculiarità del pubblico impiego, unita all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità in grado di coniugare le finalità richiamate, potrebbe indubbiamente giustificare l'introduzione di una sanzione non propriamente disciplinare, ma capace di completarne la funzione perché indirizzata a fronteggiare gli attuali gravi e frequenti fenomeni di assenteismo che la legge delega intendeva reprimere, considerato soprattutto l'ampio clamore mediatico suscitato da tali violazioni.

L'obiettivo che la legge delega n. 124 del 2015 mirerebbe a conseguire sarebbe, in altre parole, quello di un potenziamento del livello di efficienza dei pubblici uffici finalizzato a contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo - proposito che anche il decreto attuativo ha perseguito mediante un potenziamento dei meccanismi di repressione - e, conseguentemente, l'introduzione di un'azione di responsabilità per il danno all'immagine cagionato dal dipendente con la sua condotta.

Il legislatore delegato avrebbe così posto l'accento sulla volontà del legislatore delegante di introdurre regole stringenti in ordine all'esercizio del potere disciplinare da parte dei soggetti pubblici, declinandone la volontà, implicita e connessa, di perseguire il previsto rafforzamento dell'efficienza della pubblica amministrazione anche attraverso l'azione richiamata, avente un evidente effetto deterrente rispetto alle condotte fraudolente dei dipendenti pubblici.

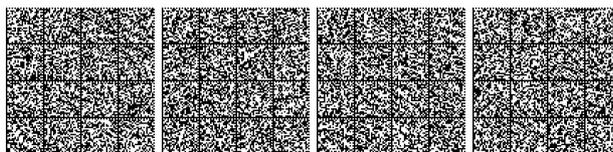
L'intervento normativo censurato dai giudici rimettenti sarebbe, dunque, rigorosamente in linea con le esigenze di efficienza e di salvaguardia del prestigio dell'amministrazione perseguite dal legislatore. Sarebbe, infatti, indubbio che la perpetrata condotta infedele del dipendente incida negativamente sull'efficienza, sul decoro, sulla reputazione e sul buon andamento dell'amministrazione di appartenenza, non solo all'interno del rapporto di lavoro, ma anche negli stessi amministrati, generando sfiducia verso l'amministrazione statale.

2.2.- In relazione all'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui prevede che l'eventuale condanna per il danno all'immagine non possa essere inferiore alle sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, il Presidente del Consiglio ritiene innanzitutto opportuno vagliare la natura cosiddetta mista della responsabilità per danno all'immagine, che presenterebbe sia profili sanzionatori che risarcitori.

Per un verso, sussisterebbe la finalità anche risarcitoria di tale responsabilità, volta al ristoro della screditata immagine della pubblica amministrazione, con conseguente danno suscettibile di valutazione economica in quanto lesivo del principio di legittimo affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, che secondo la giurisprudenza di questa Corte, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, non avrebbe valenza patrimoniale. Il riferimento alla patrimonialità del danno dovrebbe essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non all'individuazione della natura giuridica di esso (è richiamata la sentenza n. 355 del 2010).

Per altro verso, posto che la responsabilità amministrativa, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, presenta una peculiare connotazione data dall'accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sono richiamate le sentenze n. 355 del 2010, n. 453 e n. 371 del 1998), la responsabilità qui considerata assumerebbe anche natura sanzionatoria.

Pertanto, considerata la natura anche punitiva della condanna al risarcimento, secondo l'interveniente la fissazione di un criterio di determinazione del quantum dovuto per la violazione posta in essere dal dipendente risulterebbe ragionevole e in armonia con un sistema che guarda all'efficienza dell'azione amministrativa.



La disposizione impugnata non prescinderebbe, invero, dall'identificazione di un puntuale pregiudizio arrecato all'amministrazione danneggiata, ma, a monte, tenderebbe a porre riparo a un comportamento contraddistinto da un elevato livello di offensività, prevedendo un minimo di danno in considerazione del fatto che la stessa sussistenza della violazione rappresenterebbe un fatto grave, che il legislatore delegato ha inteso in ogni caso sanzionare secondo un minimo ragionevolmente stabilito.

Si tratterebbe di una violazione presuntivamente grave che non precluderebbe, peraltro, dato un minimo di condanna in ragione del *vulnus* che il comportamento illecito in sé comporta, una valutazione giudiziale di proporzionalità in relazione alla fattispecie concreta, tanto che lo stesso art. 55-*quater*, comma 3-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, presuppone sempre una valutazione equitativa del giudice nel caso di condotte che meritino una maggiore condanna da parte del dipendente.

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri dovrebbe escludersi che la citata disposizione configuri *tout court* un automatismo nell'indicazione del danno minimo risarcibile, né questa potrebbe essere ritenuta irragionevole data anche la difficoltà di quantificazione di un pregiudizio di tal tipo, vista la specificità della sanzione connessa alla gravità di una condotta dolosa indubbiamente grave, immediatamente lesiva del vincolo fiduciario intercorrente non solo tra il lavoratore e la pubblica amministrazione, quale datore di lavoro, ma anche tra quest'ultima e l'intera collettività.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio la proporzionalità nella quantificazione del danno minimo sarebbe anche assicurata dal riferimento espresso della disposizione all'ultimo stipendio del dipendente a cui è ascritta la violazione, tenuto conto del fatto che lo stipendio varia in ragione della posizione ricoperta dal dipendente nell'ambito dell'amministrazione e del rilievo delle relative mansioni, cui conseguentemente è ancorata anche la lesività della condotta in relazione al buon andamento e al prestigio di cui all'art. 97 Cost.

Il danno minimo predefinito così determinato sarebbe congruo rispetto alla lesione perpetrata dalla condotta infedele, qualificabile in termini di lesione dei principi di rango costituzionale ed eurounitario, quali il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, atteso l'alto grado di discredito sociale che intrinsecamente connota la condotta del dipendente.

La predeterminazione della misura minima del risarcimento del danno all'immagine, contenuta nell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, non sarebbe, quindi, manifestamente irragionevole, poiché corrisponde alla natura polifunzionale di questa ipotesi di responsabilità.

Più precisamente, la norma costituirebbe il necessario riconoscimento a livello di fonte primaria dell'interesse non solo compensativo, ma anche sanzionatorio, sotteso alla responsabilità amministrativa (è richiamata la pronuncia della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 5 luglio 2017, n. 16601).

In altri termini, si prosegue, la disposizione risulterebbe costituzionalmente legittima poiché verrebbe a soddisfare l'esigenza di esplicitare, mediante la predeterminazione della misura minima del risarcimento, il carattere al tempo stesso riparatorio e sanzionatorio della responsabilità amministrativa per danno all'immagine, realizzando in questo modo un adeguato temperamento tra le diverse funzioni dell'istituto, che non apparirebbe né manifestamente irragionevole, né confliggente con alcuno dei parametri evocati dal giudice rimettente.

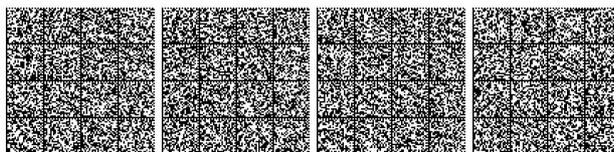
L'episodicità del comportamento o la sua limitazione ad alcune ore o a un'unica giornata lavorativa non costituirebbero ragioni sufficienti per negare la sussistenza di un inadempimento così grave e le conseguenze, poiché anche in tali ipotesi non si potrebbe giustificare chi commette una violazione connotata da un così peculiare disvalore disciplinare e sociale.

Il limite minimo inderogabile risulterebbe, quindi, conforme al principio di proporzionalità riconosciuto nel nostro ordinamento, in quanto finalizzato a garantire un minimo e giusto equilibrio tra gli interessi giuridici coinvolti anche in presenza della violazione di minore offensività.

3.- Si è costituita in giudizio C. S. con memoria spedita a mezzo posta l'8 maggio 2019 e pervenuta in data 9 maggio 2019.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, con sentenza non definitiva e ordinanza del 9 ottobre 2018, pronunciata nel giudizio di responsabilità promosso dalla Procura regionale nei confronti di C. S., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (Modifiche all'arti-



colo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare), in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nonché all'art. 3 Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 23 e 117, primo comma, Cost., 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, e all'art. 4 del Protocollo n. 7 di detta Convenzione, fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 9 aprile 1990, n. 98.

1.1.- Espone il giudice *a quo* che la Procura regionale aveva esercitato l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di una dipendente comunale che, per quattro giorni, pur uscendo effettivamente alle ore 17:00, aveva attestato falsamente la propria presenza in servizio sino alle ore 18:00.

La Procura regionale aveva contestato alla convenuta un danno patrimoniale pari a 64,81 euro, derivante dalla percezione indebita della retribuzione nei periodi per i quali è mancata la prestazione lavorativa. Aveva chiesto, inoltre, la condanna al risarcimento del danno all'immagine, determinato in via equitativa nell'importo di euro 20.000,00, ai sensi dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal d.lgs. n. 116 del 2016.

Il rimettente, con sentenza non definitiva, ha ritenuto fondata l'azione risarcitoria promossa nei confronti della convenuta, condannandola al risarcimento del danno patrimoniale derivante dalla percezione indebita della retribuzione in mancanza di prestazione lavorativa e, limitatamente all'an *debeatur*, condannandola altresì a risarcire il pregiudizio recato all'immagine della pubblica amministrazione di appartenenza, ritenendo integrata la condotta di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente, come previsto dall'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella formulazione in vigore al tempo dei fatti in questione.

Con particolare riferimento al danno all'immagine, il giudice *a quo* ritiene sussistenti nella fattispecie tutti gli elementi oggettivi, soggettivi e sociali della posta risarcitoria, avendo avuto la vicenda risonanza nella stampa locale, come risulterebbe dagli atti del giudizio.

Osserva poi che le nuove previsioni normative applicabili alla fattispecie presenterebbero valenza sanzionatoria e deterrente onde rendere efficace il contrasto dei comportamenti assenteistici. Sicché, aggiunge, l'azione di responsabilità contabile, ontologicamente compensativa, tendendo al ripristino del patrimonio pubblico danneggiato - come anche riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia - subirebbe con la norma impugnata un'evidente «torsione sanzionatoria» che, comunque, non si presenterebbe, sotto questo specifico profilo funzionale, costituzionalmente irragionevole, in considerazione delle condotte che tende a contrastare.

Nondimeno, il giudice *a quo* ritiene che la quantificazione del danno all'immagine, come introdotta dalla riforma del 2016, renderebbe non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale secondo i seguenti profili.

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene anzitutto violato l'art. 76 Cost.

Espone il rimettente che la norma è stata introdotta dal legislatore delegato (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 116 del 2016) in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera s), della legge n. 124 del 2015, il quale fissa il seguente principio e criterio direttivo: «introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare».

Secondo il rimettente, il decreto delegato non avrebbe potuto incidere sulla disciplina dell'azione di responsabilità amministrativa, né tanto meno avrebbe potuto porre regole finalizzate a far assumere ai criteri di computo del danno all'immagine una valenza sanzionatoria, comunque non confondibile, sia funzionalmente che strutturalmente, con il procedimento disciplinare che il legislatore delegato aveva posto a oggetto della delega.

Anche in ragione della natura di mero «riordino» del decreto legislativo in materia disciplinare, espressamente prevista dall'art. 17 della legge n. 124 del 2015, secondo il giudice *a quo* il legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio, fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, che potrebbe essere sproporzionata rispetto al caso concreto.

1.3.- La Corte dei conti ritiene violato altresì l'art. 3 Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 4 del Protocollo n. 7 di detta Convenzione, in quanto la norma denunciata obbligherebbe il giudice contabile a infliggere una condanna sanzionatoria senza tener conto dell'offensività in concreto della condotta posta in essere.



L'obbligatorietà del minimo sanzionatorio, imponendo al giudice di condannare il responsabile nella misura non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, gli impedirebbe di dare rilevanza ad altre circostanze peculiari e caratterizzanti il caso concreto, anche in presenza di condotte marginali e tenui che avessero prodotto un pregiudizio minimo, violando sia il principio di proporzionalità che quello della gradualità sanzionatoria.

2.- Anzitutto deve essere dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio di C. S., avvenuta con atto spedito a mezzo posta l'8 maggio 2019 e pervenuto in data 9 maggio 2019, in quanto il termine di venti giorni previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, computato dalla pubblicazione dell'ordinanza sulla *Gazzetta ufficiale* del 27 dicembre 2018, n. 51, scadeva il 16 gennaio 2019.

3.- Giova poi riassumere sinteticamente il quadro normativo, sia in relazione alla più generale fattispecie del danno all'immagine, sia in riferimento alla specifica configurazione di quello causato da indebite assenze realizzate mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio o con altre modalità fraudolente.

3.1.- Il danno all'immagine, frutto di un'elaborazione giurisprudenziale del giudice contabile come categoria particolare del danno erariale, ha trovato una sua normazione con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato, in pari data, dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009).

Stabilisce il citato art. 17, comma 30-ter, che «[l]e procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche). A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale [...]».

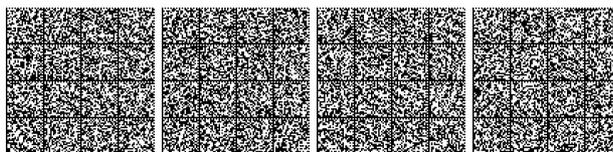
L'art. 7 della legge n. 97 del 2001 prevedeva che «[l]a sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Tale fattispecie è stata identificata da questa Corte come «danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.» (sentenza n. 355 del 2010).

In ordine alla tipizzazione delle fattispecie di danno all'immagine è stato anche affermato che «il legislatore non [ha] inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa. In altri termini, non è condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria. La norma deve essere univocamente interpretata, invece, nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria» (sentenza n. 355 del 2010).

Successivamente, l'art. 51, comma 7, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), ha previsto che «[l]a sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni) al medesimo codice di giustizia contabile ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001. Sul punto, tuttavia, questa Corte ha affermato che «il giudice a quo non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali



contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile. L'ordinanza, quindi, trascura di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento è oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7» (sentenza n. 191 del 2019).

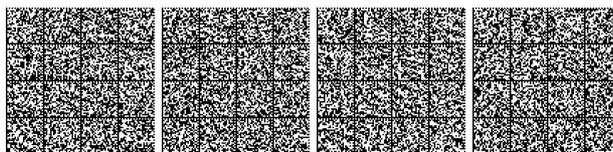
Ancora, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa Rigolio contro Italia, nel respingere il ricorso ha affermato che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e che, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello stesso art. 6. Analogamente, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all'art. 7 della CEDU e all'art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46).

3.2.- Relativamente alla particolare fattispecie del danno all'immagine prodotto in conseguenza di indebite assenze dal servizio, l'art. 7 (Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici) della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), stabiliva al comma 1, primo periodo, che «[l]'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme speciali vigenti in materia, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo». Il comma 2 di tale disposizione disponeva che, nell'esercizio della delega di cui al citato articolo, il Governo si attenesse ai seguenti principi e criteri direttivi: «[...] lettera e) prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione».

In attuazione di detta delega, il d.lgs. n. 150 del 2009 ha introdotto nel d.lgs. n. 165 del 2001 l'art. 55-quinquies (False attestazioni o certificazioni), secondo cui: «1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto. 2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine» subito dall'amministrazione.

In seguito, l'art. 16 (Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione), comma 1, della legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo ad adottare «[...] decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori [...] a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa». Quindi, l'art. 17 (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), comma 1, lettera s), della legge n. 124 del 2015 ha previsto che «[i] decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16: [...] s) introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare [...]».

In attuazione di tale delega l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016 ha inserito il comma 3-*quater* all'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che, nel caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (comma 1, lettera a), sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (comma 3-*bis*), la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) - convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 - entro i centoventi giorni successivi alla denuncia,



senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

Questa Corte, con sentenza n. 251 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 17, comma 1, lettera s), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. La medesima sentenza ha precisato inoltre che «[l]e pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

In seguito, il Governo, nell'ambito dei decreti legislativi adottati dopo aver acquisito l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - al fine di porre rimedio al vizio accertato dalla sentenza n. 251 del 2016 - con il decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare), ha previsto all'art. 1 che «[i]l decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, è modificato e integrato secondo le disposizioni del presente decreto. Per quanto non disciplinato dal presente decreto, restano ferme le disposizioni del decreto legislativo n. 116 del 2016» e, all'art. 5 (Disposizioni finali), che «[s]ono fatti salvi gli effetti già prodotti dal decreto legislativo n. 116 del 2016».

Infine, deve evidenziarsi che, con altro analogo precedente provvedimento (art. 16, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), è stato modificato anche l'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che «al comma 2, le parole “il danno all'immagine subiti dall'amministrazione” sono sostituite dalle seguenti: “il danno d'immagine di cui all'articolo 55-*quater*, comma 3-*quater*”», in tal modo uniformando pro futuro la fattispecie del danno all'immagine considerata dai due articoli, attraverso la regola già introdotta con il precedente d.lgs. n. 116 del 2016.

L'ulteriore fattispecie di danno erariale introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, enucleata da quella più generale già prevista dall'art. 55-*quater*, presenta indubbi aspetti peculiari, in ragione del venir meno della cosiddetta pregiudizialità penale - in quanto sono dettate disposizioni che impongono al Procuratore presso la Corte dei conti di agire sollecitamente entro ristrettissimi tempi, senza attendere né l'instaurazione del processo penale né la sentenza che lo definisce - nonché della predeterminazione legislativa di criteri per la determinazione del danno in via equitativa, salva la fissazione di un minimo risarcibile pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio percepito dal responsabile.

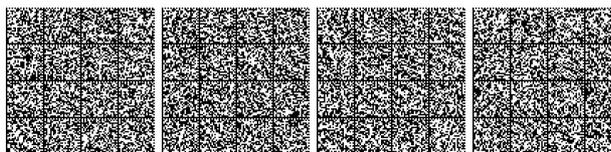
4.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., è fondata.

4.1.- A differenza di quanto avvenuto con la precedente legge n. 15 del 2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione, tanto non si rinviene nella legge di delegazione n. 124 del 2015.

L'art. 17, comma 1, lettera s), di detta legge prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare.

Tale particolare disposizione di delega, come risulta dagli atti preparatori, non era presente nel testo iniziale del disegno di legge (A.S. n. 1577), ma è stata introdotta con emendamento (n. 13.500) del relatore nel corso dell'esame in Senato. Nella discussione parlamentare la questione della responsabilità amministrativa non risulta essere mai stata oggetto di trattazione.

Quindi, la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa.



Deve essere ulteriormente sottolineato che detta delega è ricompresa in una più ampia, diretta a dettare norme di semplificazione. In tale contesto è particolarmente significativa l'espressa prescrizione (art. 16, comma 2, della legge n. 124 del 2015) che, «[n]ell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali: *a)* elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive; *b)* coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; [...]», in tal modo lasciando al legislatore delegato ridottissimi margini innovativi, tanto che, nella fissazione degli ulteriori principi e criteri direttivi (come previsto dall'art. 16, comma 3), il successivo art. 17 definisce i decreti delegati come espressamente finalizzati al «riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

In proposito, questa Corte ha affermato più volte che, in quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).

Non può dunque ritenersi compresa la materia della responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici.

4.2.- La disposizione in esame, già testualmente richiamata, prevede una nuova fattispecie di natura sostanziale intrinsecamente collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte del procuratore della Corte dei conti.

Applicando ad essa il criterio di stretta inerenza alla delega precedentemente enunciato, risulta inequivocabile il suo contrasto con l'art. 76 Cost.

Sebbene le censure del giudice rimettente siano limitate all'ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, l'illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo di detto comma perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega.

5.- Devono essere, dunque, dichiarati costituzionalmente illegittimi il secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 116 del 2016.

Restano assorbiti i rimanenti profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile la costituzione di C.S. nel giudizio di legittimità costituzionale di cui in epigrafe;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 116 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2020.

F.to:

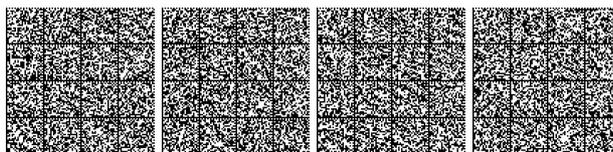
Aldo CAROSI, *Presidente*  
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 62

*Sentenza 15 gennaio - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Finanziamento della spesa sanitaria regionale - Autorizzazione a iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale e previsione per il biennio 2019-2020 dell'accertamento in entrata e accantonamento in apposito fondo di somme derivanti da retrocessione parziale delle accise a favore della Regione - Violazione dell'equilibrio di bilancio e della garanzia di erogazione delle prestazioni inerenti ai livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione - Possibilità di destinarlo anche al trattamento integrativo del suddetto personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e dell'obbligo di copertura delle spese - Non fondatezza delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Utilizzo delle risorse dei fondi strutturali europei - Rimodulazione della relativa programmazione - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza o incompletezza della procedura di cambio di destinazione e conseguente violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza delle questioni, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *m*), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

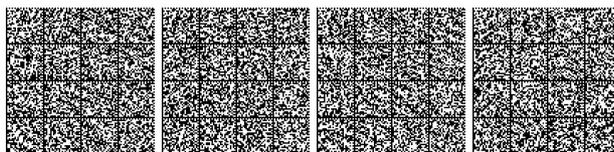
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 44 del 2018 del registro generale dei ricorsi, ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45, 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), e terzo comma, della Costituzione.

2.- Espone il ricorrente che l'art. 31 (Rifinanziamento leggi di spesa. Disposizioni finanziarie) della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, stabilisce, al comma 4, che, «[...] a seguito delle norme di attuazione di cui all'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad iscrivere in bilancio la somma «destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento, o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale».

Al successivo comma 5 si prevede che per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 - a fronte dell'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della citata legge n. 296 del 2006 - sia disposto uno specifico accantonamento in apposito fondo, nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la retrocessione delle accise a favore della Regione, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista a legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente rammenta che l'art. 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nel disporre l'incremento della quota di partecipazione della Regione Siciliana alla spesa sanitaria, prevede di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale; il successivo comma 831 richiama la procedura delle norme di attuazione e il comma 832, al fine di dare attuazione al comma 830, prevede l'attribuzione alla Regione Siciliana del gettito delle accise sui prodotti petroliferi in misura corrispondente ai maggiori oneri sanitari a carico della Regione rispetto a quelli già stabiliti dal medesimo comma 830.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, da una lettura sistematica dei menzionati commi da 830 a 832 si ricaverebbe il principio del progressivo trasferimento a carico del bilancio regionale della spesa sanitaria, cui è legata l'attribuzione di una percentuale compresa tra il 20 e il 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, solo a compensazione di un ulteriore incremento, rispetto al 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria.

2.1.- Per quanto sopra esposto, il ricorrente ritiene che la previsione di cui all'art. 31, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, laddove autorizza a iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale, non terrebbe conto del fatto che le maggiori risorse - riferite a una quota ulteriore rispetto al 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria prevista a legislazione vigente - devono garantire la copertura degli ulteriori oneri sanitari e non potrebbero quindi essere destinate ad altre finalità, anche in considerazione del fatto che la materia in esame dovrebbe ritenersi afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

In tal senso, quindi, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute - in quanto prevederebbe di distrarre le predette risorse per altre finalità diverse dalla spesa sanitaria - e l'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost., laddove tale distrazione non consentisse di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEA).

2.2.- Relativamente all'art. 31, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la legge regionale impugnata prevederebbe, nelle more degli accordi con lo Stato, in assenza del presupposto giuridico, un accertamento in entrata di somme riferite all'attuazione del predetto art. 1, comma 832, della legge n. 296 del 2006 e un accantonamento ad esso correlato.

Osserva al riguardo il ricorrente che la retrocessione del gettito delle accise di cui all'art. 1, comma 832, della legge n. 296 del 2006 opererebbe simmetricamente all'incremento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria prevista a legislazione vigente. Pertanto, l'art. 31 comma 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 si porrebbe in contrasto con l'art. 53 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che prevede per l'accertamento «la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata» e, inoltre, dispone che «[n]on possono essere riferite ad



un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario». Detta norma contrasterebbe, altresì, con il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, e, conseguentemente, con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni.

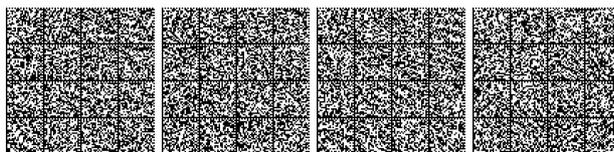
3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 45 (Trattamento integrativo personale in quiescenza EAS) della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.

Esponde il ricorrente che detta disposizione stabilisce che il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione, costituito ai sensi dell'art. 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'EAS in liquidazione, introducendo così nuovi benefici pensionistici con oneri quantificati dalla disposizione medesima. Osserva in proposito che non sarebbe possibile riscontrare la correttezza di tale valutazione, mancando anche la relazione tecnica. Ne conseguirebbe che la sostenibilità finanziaria dei citati trattamenti non sarebbe assicurata dalla legge, avuto riguardo anche al rispetto delle misure di contenimento della spesa di personale e dei vincoli posti per l'assunzione del personale, e tanto integrerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di coordinamento della finanza pubblica espressi dalle misure di contenimento della spesa di personale e dei vincoli posti per l'assunzione di nuovo personale.

La disposizione indubbiata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto, in assenza di elementi informativi sufficienti a definirne gli effetti finanziari, non sarebbe assicurata la copertura finanziaria degli interventi previsti.

4.- Relativamente all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

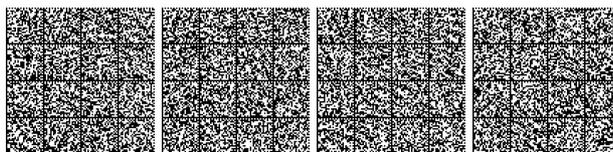
4.1.- L'art. 99 stabilisce quanto segue: «1. Il Governo della Regione provvede, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle vigenti procedure, ad avviare, ove necessario, la modifica dei programmi operativi di attuazione della spesa dei fondi strutturali europei e dei fondi nazionali di coesione, al fine di cofinanziare gli interventi di cui al presente articolo. Restano salvi e impregiudicati gli interventi approvati con delibera CIPE n. 52 del 10 luglio 2017. 2. Al fine di superare le criticità conseguenti all'emergenza idrica, alla città di Messina, per le attività di ricerca idrica e la realizzazione delle opere di approvvigionamento idrico, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 3. Per l'abbattimento delle barriere architettoniche è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, di cui 5.000 migliaia di euro riservati agli enti locali e 5.000 migliaia di euro a soggetti privati. Le risorse sono assegnate con bando emanato dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro con priorità per gli edifici scolastici e per gli immobili destinati a sede istituzionale per i servizi municipali o politico-istituzionali. 4. Al fine di consentire l'adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie in conformità alle finalità di cui al comma 1, lettera h), e al comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018 e per ciascun anno seguente, la somma di 3.000 migliaia di euro per il potenziamento dei presidi ospedalieri ricadenti nelle zone classificate ad alto rischio ambientale, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 5. Al fine di bonificare e valorizzare l'area ex Sanderson ricadente nel territorio della città di Messina, è destinata al comune di Messina, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 6. Per la realizzazione delle opere previste dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 40.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. [...] 8. Con bando dell'Assessorato regionale della salute, ai comuni singoli o associati, con priorità alle città metropolitane, per la realizzazione dei rifugi sanitari di cui all'articolo 20 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. [...] 11. Per la realizzazione di impianti sportivi e per gli interventi di recupero edilizio di impianti sportivi esistenti è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 13.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 12. Per la riqualificazione di impianti sportivi già esistenti di proprietà degli enti locali, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. [...] 14. Per le finalità di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, è



destinata la somma 50.000 migliaia di euro per il finanziamento, previa selezione con modalità di evidenza pubblica, di progetti d'importo complessivo fino a 5 milioni di euro promossi da partenariati pubblico-privati composti da comuni, con priorità per quelli ricadenti nelle Città metropolitane, e soggetti gestori di strutture di cui al Dec. Ass. 13 ottobre 1997 dell'Assessore regionale per la sanità, e successive modifiche ed integrazioni, ovvero di strutture residenziali per disabili di cui al D.P.Reg. 25 ottobre 1999 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di strutture di cui all'articolo 1 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni, già accreditati con il Servizio sanitario regionale, per la realizzazione di interventi per la residenzialità ("Villaggi del Dopo di Noi") di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) della legge 22 giugno 2016, n. 112. Con decreto interassessoriale dell'Assessore regionale per la salute e dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e per il lavoro, da emanarsi entro il termine inderogabile di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti strutturali ed organizzativi della residenzialità ed i criteri di priorità per l'accesso ai benefici di cui al presente comma. 15. Al fine di promuovere il recupero, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico e monumentale dei centri dove insistono siti oggetto di riconoscimento da parte dell'Unesco, è istituito presso l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana un fondo con dotazione pari a 10.000 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020 in favore dei comuni che abbiano adeguato i piani di gestione dei siti siciliani iscritti nel patrimonio Unesco e i cui comitati di pilotaggio siano regolarmente costituiti entro e non oltre il 31 dicembre 2018. I comuni nel cui territorio ricadono i beni delimitano, con delibera del consiglio comunale, l'area all'interno della quale effettuare, anche con il concorso di privati, gli interventi di recupero, tutela e valorizzazione. [...] 25. Per le finalità di cui ai commi 20, 21, 22 e 23 si provvede, fino a 5.000 migliaia di euro, a valere sulle risorse derivanti dal Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020».

4.2.- Osserva in proposito il ricorrente che gli interventi di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 non sarebbero provvisti di idonea copertura finanziaria in quanto le risorse del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) Regione Siciliana 2014/2020 sarebbero programmate ai fini della realizzazione degli interventi approvati dalla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) 10 luglio 2017, n. 52, recante «Programma operativo complementare Regione Siciliana 2014-2020 (Delibera CIPE n. 10/2015) - Accordo di partenariato 2014-2020 (reg. UE n. 1303/2013)» che il comma 1 dell'art. 99 fa espressamente «salvi e impregiudicati». Osserva inoltre che non potrebbero ritenersi alla stregua di idonee coperture finanziarie le previsioni secondo cui «[l]’Assessorato regionale delle attività produttive [è] autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FESR Sicilia 2014/2020» (comma 18) e «[l]’Assessorato regionale dell’agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FEAMP 2014/2020» (comma 19), poiché le risorse del Programma Operativo (PO) Sicilia del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Programma Operativo (PO) del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) 2014/2020, essendo vincolate alla realizzazione delle priorità dei citati programmi, verrebbero attivate solo sulla base delle procedure specifiche di gestione degli stessi, in coerenza con la normativa dell’Unione europea sui Fondi strutturali e d’intervento europei (Fondi *SIE*) 2014-2020, la cui disciplina deve rinvenirsi nei Regolamenti (Ue) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006; del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio; del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; del Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

4.3.- In riferimento ai commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 del medesimo art. 99, il ricorrente espone che essi finalizzano le risorse che dovranno valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020, nel presupposto che le risorse che la Regione Siciliana intenda riprogrammare siano quelle assegnate alla Regione medesima con la delibera 10 agosto 2016, n. 26 (Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: Piano per il Mezzogiorno - Assegnazione risorse), per il finanziamento degli interventi ricompresi nel Patto di sviluppo sottoscritto con il Governo il 10 settembre 2016.



Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che le disposizioni impugnate avrebbero dovuto esplicitare che l'utilizzo del FSC per le finalità ivi indicate è subordinato all'espletamento della procedura di riprogrammazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana a valere sul FSC 2014-2020, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 99. In assenza di tale previsione, il ricorrente ritiene che anche detti commi violino l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la copertura finanziaria non potrebbe considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione.

5.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana.

5.1.- In merito alle censure mosse dallo Stato all'art. 31, commi 4 e 5 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la Regione rammenta che, in virtù di quanto disposto dal legislatore statale con l'art. 1, comma 830, della legge n. 296 del 2006, vi sarebbe stato il progressivo aumento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico della Regione, passata dalla previgente misura del 42,50 per cento del 2006 (come previsto dall'art. 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») al 49,11 per cento, decorrente dall'anno 2009. Ai fini del progressivo innalzamento dell'impegno finanziario a carico della Regione Siciliana i successivi commi 831 e 832 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006 stabilivano che l'applicazione delle disposizioni che lo prevedevano restassero sospese fino al 30 aprile 2007, data entro la quale, come indicato dalla stessa norma, si sarebbe dovuta raggiungere l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) in materia sanitaria, prevedendo altresì che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale data, per la Regione Siciliana sarebbe scattata, per il 2007, la percentuale di compartecipazione del 44,09 per cento. Detta disciplina conteneva anche la previsione che, nelle nuove norme di attuazione in materia sanitaria, lo Stato avrebbe riconosciuto alla Regione Siciliana la retrocessione di una percentuale non inferiore al 20 per cento e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale. Detta retrocessione sarebbe dovuta aumentare simmetricamente all'incremento della misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria. La quota delle accise da retrocedere alla Regione doveva essere determinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale della Regione.

Nondimeno, prosegue la Regione Siciliana, lo Stato ha ritenuto che tale retrocessione delle accise dovesse aver luogo solamente a seguito del superamento della percentuale del 49,11 da parte della Regione.

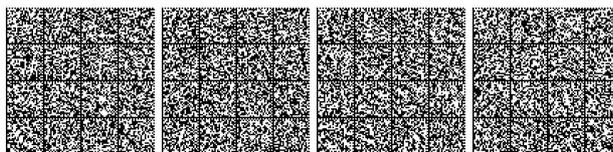
Al riguardo, la Regione Siciliana rammenta di aver sostenuto, sul presupposto della natura non perentoria del termine di raggiungimento dell'intesa previsto dall'art. 1, comma 831, della legge n. 296 del 2006, la tesi della valenza triennale della disposizione presente nell'art. 1, comma 830, della medesima legge e che, pertanto, in mancanza di detto accordo, avrebbe dovuto riprendere vigore la disposizione di cui all'art. 1, comma 143, della legge n. 662 del 1996, che aveva elevato la misura ordinaria della compartecipazione alla spesa sanitaria a carico della Regione Siciliana al 42,50 per cento. A fronte della diversità delle rispettive posizioni dello Stato e della Regione Siciliana la questione risulterebbe ancora attualmente irrisolta, con la conseguenza che è rimasto nel frattempo esclusivamente a carico del bilancio regionale l'onere dell'innalzamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria regionale, senza beneficiare di alcuna retrocessione di parte del gettito delle accise.

Per tali ragioni la Regione, intendendo anticipare il nuovo negoziato con lo Stato, sulla base della natura ordinaria del predetto termine, ha ritenuto che un accordo potesse intervenire anche successivamente alla scadenza prevista dal citato art. 1, comma 831, e, a tal fine, ha adottato l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, auspicando che la questione fosse oggetto di trattazione nell'ambito della prevista rinegoziazione degli accordi tra Stato e Regione, nel solco del percorso negoziale già indicato da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 19 del 2015).

5.2.- Con riferimento all'art. 45 della legge regionale impugnata, la Regione Siciliana evidenzia che, contrariamente a quanto sostenuto dallo Stato, la Regione aveva successivamente prodotto una relazione tecnica sull'articolo in esame al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Sostiene che la disposizione impugnata non introdurrebbe nuovi benefici pensionistici ma, piuttosto, mirerebbe a dare attuazione a specifiche pronunce della giudice del lavoro che avrebbero accolto i ricorsi presentati dal personale in quiescenza dell'EAS, condannando al pagamento di tali trattamenti il Fondo Pensioni Sicilia.

5.3.- Relativamente alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, nonché con riferimento ai commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 del medesimo art. 99, secondo la Regione resistente esse dovrebbero ritenersi tutte frutto di un travisamento della natura e degli effetti delle disposizioni impugnate.

Per quanto attiene alla destinazione delle risorse previste nella delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 10 (Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 e relativo monitoraggio. Programmazione degli interventi complementari di cui all'art. 1, comma 242, della legge n. 147/2013 previsti dall'accordo di partenariato 2014-2020), individuate secondo il Programma di Azione e Coesione



(Programma Operativo Complementare) 2014/2020, approvato dalla delibera CIPE n. 52 del 2017 - per le finalità di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, obietta la Regione che il comma 1 della medesima legge farebbe «salvi e impregiudicati» gli interventi approvati dalla delibera CIPE n. 52 del 2017, sicché dovrebbe ritenersi che la destinazione delle risorse di cui ai successivi citati commi non sia di immediata applicabilità.

In ogni caso, osserva ulteriormente la Regione Siciliana, che un'eventuale riprogrammazione delle risorse della delibera CIPE n. 10 del 2015, dovrebbe, comunque, realizzarsi secondo le modalità indicate al punto 2 di tale delibera, la quale prevede che le «modifiche ai programmi di azione e coesione approvati, consistenti in variazioni della dotazione finanziaria o in una revisione degli obiettivi strategici, ivi comprese le riprogrammazioni basate sullo stato di avanzamento delle azioni, sono approvate con delibera di questo Comitato, su proposta dell'Amministrazione avente il coordinamento dei Fondi SIE di riferimento, in partenariato con le Regioni interessate. Alle rimodulazioni interne ai programmi stessi, che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria, si provvede di comune accordo tra l'Amministrazione titolare del programma stesso e l'Amministrazione responsabile del coordinamento del Fondo SIE di riferimento».

Inoltre, la Regione Siciliana evidenzia che l'art. 3 (Disposizioni attuative e monitoraggio) della delibera CIPE n. 52 del 2017 prevede che, «[i]n conformità con quanto disposto dalla delibera [CIPE] n. 10/2015, in caso di eventuali rimodulazioni finanziarie che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria complessiva, provvedono congiuntamente la Regione Siciliana, quale Amministrazione titolare del Programma, e il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale Amministrazione responsabile del coordinamento dei Fondi SIE di riferimento».

Parimenti, osserva la Regione Siciliana che, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, anche per gli interventi relativi alla destinazione delle risorse a valere sul FSC 2014-2020, al fine di cofinanziare gli stessi, sarebbe necessario il previo avvio delle procedure di riprogrammazione delle risorse.

Evidenzia inoltre che, a riscontro della richiesta del MEF di esplicitare che l'utilizzo del FSC è subordinato all'avvenuto espletamento delle procedure di riprogrammazione delle risorse assegnate, la Regione Siciliana, con lettera a firma del Presidente, avrebbe assunto l'impegno a modificare adeguatamente i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 del citato art. 99.

In ogni caso, la Regione Siciliana sostiene che le disposizioni dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 avrebbero solamente natura programmatica e non comporterebbero alcuna deroga o differenza rispetto ai principi e alle procedure che presiedono alla programmazione e gestione sia del POC che del FSC.

6.- In vista dell'udienza pubblica del 2 luglio 2019 la Regione Siciliana ha depositato una memoria illustrativa, allegando in particolare, con specifico riferimento all'art 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la relazione tecnica già a suo tempo inoltrata al MEF.

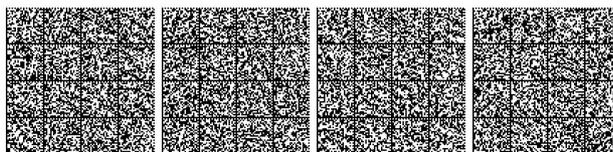
Al riguardo la resistente rammenta che la ristretta platea di beneficiari considerata da tale disposizione dal 2014 non ha più percepito il trattamento integrativo, e non riceverebbe dalle disposizioni impugnate alcun nuovo beneficio. La norma in esame si limiterebbe quindi a fare chiarezza circa il soggetto sul quale deve far carico l'erogazione del trattamento medesimo e la relativa copertura finanziaria.

7.- Con sentenza n. 197 del 2019 questa Corte ha deciso il ricorso limitatamente agli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 mentre, con separata ordinanza, comunicata alle parti il 25 luglio 2019, ha disposto che, entro sessanta giorni dalla comunicazione, la Regione Siciliana e il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, fornissero informazioni e producessero documenti nei seguenti termini:

«a) in ordine all'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale),

a.1.) la Regione Siciliana invii un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 - debitamente attestato dalla propria Ragioneria - contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'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), con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20;

a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, invii le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziolate dallo Stato, quelle stanziolate dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011;



a.3.) entrambe le parti forniscano informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale - con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato - e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana;

b) in ordine all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

b.1.) la Regione Siciliana precisi con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria;

c) in ordine all'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

c.1.) la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme;

c.2.) il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente - con riferimento al suddetto art. 99 - le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme».

8.- Nel termine assegnato di sessanta giorni ha ottemperato alla richiesta istruttoria solamente la Regione Siciliana inviando la propria risposta per via postale e anticipandola via PEC in data 23 settembre 2019.

8.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in data 24 dicembre 2019 la propria risposta, producendo documentazione allegata.

8.2.- In seguito, la Regione Siciliana, con memoria spedita in data 23 dicembre 2019 e pervenuta in data 30 dicembre 2019, ha ulteriormente argomentato in merito ed ha depositato altra documentazione.

In detta memoria la Regione Siciliana, tra l'altro - in conseguenza del mancato rispetto del termine di sessanta giorni posto da questa Corte e in ragione della natura perentoria di tale termine e della sottesa finalità di garanzia della parità delle parti, considerata altresì la medesimezza della scadenza stabilita per entrambe le parti - ha eccepito la decadenza dello Stato dalla facoltà di produrre memorie e documentazione oltre il termine di sessanta giorni fissato dalla Corte.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, della Costituzione.

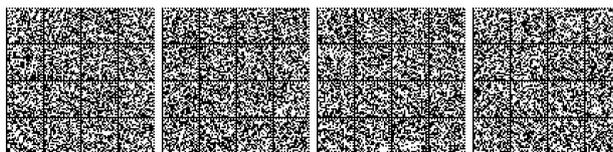
Con la sentenza n. 197 del 2019 di questa Corte sono state decise le questioni relative agli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, dei quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Invece, con riguardo agli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della medesima legge sono stati disposti incumbenti istruttori: con riguardo agli artt. 31 e 99, nei confronti di entrambe le parti; con riguardo all'art. 45, nei confronti della Regione Siciliana.

Nel termine assegnato di sessanta giorni, la Regione Siciliana ha ottemperato alla richiesta istruttoria, mentre lo Stato vi ha provveduto solo in data 24 dicembre 2019, oltre la scadenza del termine suddetto.

La Regione Siciliana ha depositato memoria e ulteriore documentazione amministrativa, anch'esse fuori termine, in data 30 dicembre 2019, chiedendo, tra l'altro, che sia dichiarata inammissibile la tardiva risposta dello Stato.

2.- È necessario premettere che il termine assegnato da questa Corte per gli incumbenti istruttori deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l'esigenza di assicurare tempestività all'espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire - in ordine a uno strumento processuale, pregiudiziale ai fini del decidere - la parità delle parti in un giudizio in via d'azione.



Questa Corte è consapevole che, nell'ambito dei giudizi incidentali, è accaduto che siano state reiterate richieste istruttorie in quanto la risposta pervenuta in prima battuta era stata ritenuta insufficiente (sentenza n. 110 del 2005).

Tale prassi, tuttavia, non contrasta con l'inammissibilità di una risposta tardiva nel giudizio in via di azione quando l'altra parte abbia ottemperato nel termine assegnato. Questa Corte, infatti, deve valutare preliminarmente se i dati trasmessi dalla parte diligente siano idonei ad assicurare - ai fini del decidere - certezza e affidabilità. Ciò in coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale, la cui incisività è naturalmente collegata all'esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive. Solo ove detti dati non siano sufficienti possono essere richiesti nuovi ulteriori incombenti istruttori, assegnando tuttavia, in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, un nuovo termine a entrambe le parti.

Dalle esposte considerazioni deriva l'inammissibilità della documentazione probatoria presentata fuori termine dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Regione Siciliana, rispettivamente il 24 e il 30 dicembre 2019.

3.- Alla luce di quanto meglio specificato in prosieguo, i dati presentati nei termini dalla resistente sono sufficienti ai fini del decidere, senza che sia necessario ricorrere ad ulteriori incombenti.

Occorre, quindi, esaminare compiutamente le tre questioni sulla base delle censure contenute nel ricorso dello Stato, delle richieste istruttorie formulate con l'ordinanza allegata alla sentenza n. 197 del 2019 e delle risposte rese nei termini dalla Regione Siciliana.

3.1.- Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

4.- La prima questione riguarda i commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, i quali rispettivamente prevedono che «[i]l Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzato ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la relativa somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale» (comma 4); e che, «[p]er gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge n. 296/2006, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modifiche e integrazioni, e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo» (comma 5).

Ai fini della disamina della questione è utile richiamare anche le norme prese a riferimento nelle disposizioni impugnate.

I commi 830, 831 e 832 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» prevedono che, «[a]l fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009» (comma 830); che «[l]'applicazione delle disposizioni di cui al comma 830 resta sospesa fino al 30 aprile 2007. Entro tale data dovrà essere raggiunta l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia sanitaria, già disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1956, n. 1111, e successive modificazioni. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale data, il concorso della Regione siciliana di cui al comma 830 è determinato, per l'anno 2007, in misura pari al 44,09 per cento» (comma 831); che «[n]elle norme di attuazione di cui al comma 831, è riconosciuta la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale; tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830. Alla determinazione dell'importo annuo della quota da retrocedere alla Regione si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2» (comma 832).

L'art. 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), in materia di fondi globali per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi perfezionatisi dopo l'approvazione del bilancio, prevede che «[g]li importi previsti nei fondi [predetti] rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti di segno negativo sono collegati ad uno o più accantonamenti di segno positivo o parte di essi. L'utilizzazione degli accantonamenti di segno positivo è subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo presentato dalla Giunta all'Assemblea regionale siciliana



relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo ovvero alla realizzazione delle entrate o alla riduzione delle spese relative al corrispondente accantonamento di segno negativo».

I commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono stati impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere *e)* ed *m)*, e terzo, Cost., quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, attraverso le seguenti argomentazioni: *a)* la retrocessione delle accise a favore della Regione Siciliana, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista dalla legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria; *b)* secondo il combinato disposto dei censurati commi 4 e 5, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale andrebbe a pregiudicare - per effetto della destinazione ad altre finalità - la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, il cui finanziamento risulterebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della compartecipazione regionale; *c)* la violazione di cui al punto immediatamente precedente comporterebbe, in via più generale, anche la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute.

La Regione Siciliana si è difesa facendo soprattutto riferimento ai problematici termini della questione della determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano, della sua adeguatezza alle esigenze di garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), della ripartizione percentuale degli oneri tra Stato e Regione e di quella strettamente connessa all'individuazione delle fonti di finanziamento, nella specie legate alla retrocessione parziale delle accise.

4.1.- Le argomentazioni spese da entrambe le parti devono essere inquadrate nell'annoso contenzioso che vede opposti lo Stato e la Regione Siciliana nella definizione della misura del concorso al sostentamento della spesa sanitaria regionale, profilo a sua volta facente parte della lunga trattativa per la riforma delle norme di attuazione dello statuto e delle regole concernenti le compartecipazioni ai tributi erariali.

Mentre per le altre autonomie speciali è previsto che esse provvedano al finanziamento dell'assistenza sanitaria senza più alcun apporto a carico dello Stato, la Regione Siciliana dipende ancora, per il finanziamento di oltre la metà della spesa sanitaria, dal concorso dello Stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

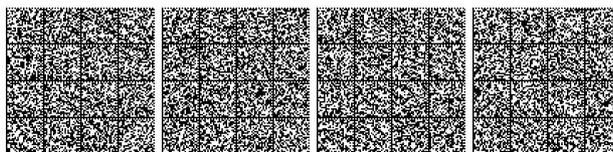
Nel caso della Regione Siciliana il percorso verso la completa responsabilizzazione nel finanziamento della sanità è stato affiancato, e sicuramente rallentato, da iniziative destinate a regolare le situazioni precedenti, tra cui spicca il piano di rientro dal debito pregresso. La Regione Siciliana è stata soggetta al piano di rientro sino al 2015, data dalla quale, chiuso il piano (ma non il disavanzo), è sottoposta a "monitoraggio".

A tutt'oggi deve ancora trovare attuazione sia il processo di progressiva assunzione integrale del finanziamento della spesa sanitaria, sia l'individuazione delle modalità della retrocessione delle accise, che avrebbero dovuto compensare le minori risorse di provenienza statale acquisite dalla sanità regionale. Nemmeno in occasione dell'ultimo accordo, concluso nel mese di dicembre del 2018, tale aspetto è stato definito, poiché in detto accordo si rinvenivano unicamente dichiarazioni dirette a includere la questione nella più ampia definizione delle nuove norme regolatrici delle compartecipazioni ai tributi erariali. La peculiarità della trattativa risiede nell'entità delle poste finanziarie in gioco e nella distanza delle rispettive posizioni. In particolare, la Regione Siciliana ritiene di essere stata impropriamente onerata di una quota ulteriore del finanziamento della propria sanità, per l'imposizione, da parte dello Stato, dell'obbligo di concorrervi sino al 49,11 per cento, senza ricevere alcuna compensazione con la retrocessione delle accise.

Lo Stato oppone di non dovere alcuna ulteriore somma per il finanziamento dei LEA.

4.2.- Alla luce degli argomenti sviluppati dalle parti, questa Corte aveva ritenuto necessario e preliminare all'esame delle censure l'accertamento della copertura finanziaria e giuridica dei livelli essenziali di assistenza, nonché della correttezza della determinazione quantitativa e finalistica delle poste di bilancio richiamate dai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, con riguardo rispettivamente «al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico di cui al comma 4 e allo specifico accantonamento in apposito fondo». Ciò in quanto le questioni promosse dallo Stato, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie con la Regione, sono caratterizzate dalla «trasversalità e [dal]la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa» (sentenza n. 197 del 2019).

In tale prospettiva sono stati posti al centro dell'istruttoria gli adempimenti previsti 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), «il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» la cui verifica «rende necessario che le parti dimostrino il rispetto [del medesimo articolo], alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato



dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali» (sentenza n. 197 del 2019).

In coerenza con tale assunto, con l'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 questa Corte disponeva che, in ordine alle disposizioni impugnate ed entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza stessa, «a.1.) la Regione Siciliana [inviasse] un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 - debitamente attestato dalla propria Ragioneria - contenente l'«esatta perimetrazione» di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]; a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, [inviasse] le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziato dallo Stato, quelle stanziato dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011; a.3.) entrambe le parti [fornissero] informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale - con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato - e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana».

In sostanza, questa Corte ha chiesto a entrambe le parti di fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei LEA ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano invariati nei rispettivi bilanci in modo simmetricamente riscontrabile.

Come detto, solo la Regione Siciliana ha risposto entro il termine assegnato, mentre risulta inammissibile l'ulteriore documentazione inviata da entrambe le parti dopo la scadenza.

Le attestazioni finanziarie della Regione appaiono attendibili e sufficienti ai fini della decisione del ricorso.

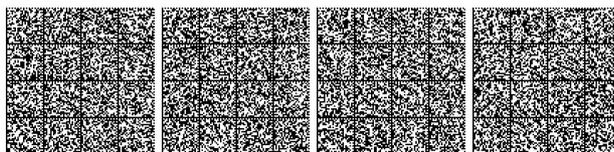
Dal confronto tra i dati analitici trasmessi dalla Regione Siciliana, quelli della legge finanziaria impugnata e del relativo bilancio dell'esercizio 2018 emerge la prova: a) che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018; b) che non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata.

Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla Regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla Regione - effettuata secondo criteri convenzionali successivamente meglio descritti - non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari e neppure è assicurato il corretto impiego delle risorse menzionate dall'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

4.2.1.- La lettura della documentazione istruttoria inviata dalla Regione deve essere comunque depurata da alcune aporie espressive che dipendono da disfunzioni attuative del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA, quali venute a stratificarsi nel corso del tempo.

Come emerge dall'ultimo monitoraggio, attraverso la cosiddetta Griglia LEA - Metodologia e risultati dell'anno 2017, pubblicato dal Ministero della salute, fin dal 23 marzo 2005 apposita intesa Stato-Regioni affidava la verifica degli adempimenti, cui sono tenute le Regioni, al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA e al Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti. La certificazione degli adempimenti avviene mediante la documentazione richiesta appositamente alle Regioni attraverso un questionario nonché mediante un'analisi della stessa, integrata con informazioni già disponibili presso il Ministero della salute e l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). La certificazione è effettuata dai componenti del predetto Comitato permanente, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Tavolo di verifica, secondo criteri predeterminati.

La prima particolarità, la cui conoscenza è necessaria per comprendere il senso generale delle risultanze istruttorie, riguarda le modalità di valutazione che nel tempo hanno radicalmente mutato l'impostazione dell'intesa del 2005, rendendone diversi aspetti inadeguati a verificare la garanzia di tutte le prestazioni inerenti ai LEA. Le valutazioni complessive vengono effettuate attraverso «l'utilizzo di un definito set di indicatori ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, raccolti in una griglia (cd. Griglia LEA) che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza [...]. La metodologia di valutazione complessiva comprende un sistema di pesi che attribuisce ad ogni indicatore un peso di riferimento, e assegna dei punteggi rispetto al livello raggiunto dalla regione nei confronti di standard nazionali» («Monitoraggio dei LEA attraverso la c.d. Griglia dei LEA. Metodologia e Risultati dell'anno 2017» a cura del Ministero della salute).



La valutazione di sufficienza relativamente agli adempimenti inerenti ai LEA è fissata nel punteggio complessivo minimo di 160 oppure compreso nell'intervallo 140-160, purché in assenza di indicatori critici con riguardo alle singole prestazioni.

Dall'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.

Dalle complesse certificazioni delle transazioni finanziarie in entrata e in uscita emerge che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate. In particolare, non è stata iscritta in bilancio alcuna somma destinata alla regolarizzazione delle predette gravi criticità.

In tale contesto privo di una quantificazione preventiva comprensiva di tutte le categorie LEA, attraverso le quali è articolato il nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), l'attestazione prodotta dalla Regione Siciliana ha dovuto limitarsi ad esporre in modo analitico le rimesse periodiche da parte dello Stato e gli impegni e i pagamenti relativi a spese sanitarie assunti nel corso dell'esercizio finanziario.

In sostanza, le somme gestite nell'ambito del bilancio regionale non sono mai state fissate preventivamente né in sede di legge finanziaria, né in sede di legge di bilancio ma sono state determinate solo in base ai flussi risultanti dalla sommatoria delle rimesse statali in corso d'anno e in base agli impegni di spesa attestati dalla Regione. Confrontando, sulla base della tabella 3 allegata alla risposta della Regione Siciliana, le entrate con le spese, si ricava che la sommatoria delle risorse attribuite dallo Stato e dalla Regione ammonta a euro 8.805.654.278,04 mentre le spese impegnate ammontano a 9.256.017.491,20 con uno sbilanciamento di euro 450.363.213,16.

Tale squilibrio è coerente con il peggioramento del disavanzo di amministrazione della Regione per l'esercizio 2018, certificato negli allegati 1 e 2 della precitata risposta istruttoria.

Se, da un lato, risulta dalle certificazioni la mancata copertura di parte della spesa impegnata dalla Regione Siciliana, dall'altro, risulta altresì una serie di inadempimenti di prestazioni indefettibili come emerge dai richiamati verbali del Tavolo di verifica; prestazioni che già risultavano carenti o assenti nel precedente esercizio finanziario.

Tutto ciò conferma le doglianze dello Stato evidenziando pregiudizi sia per l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA.

4.3.- Sempre in via preliminare, occorre ulteriormente premettere che i parametri evocati dal ricorrente operano - con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli equilibri di bilancio delle norme impugnate - in stretta interdipendenza.

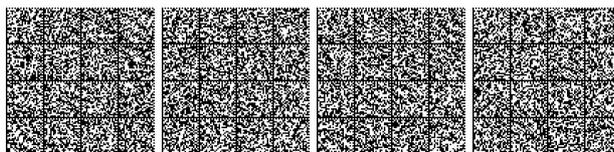
Tale interdipendenza si ricava innanzitutto dallo statuto fondante del Servizio sanitario nazionale, il quale garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività. Il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza, come definiti dal Piano sanitario nazionale e come individuati contestualmente all'identificazione delle risorse finanziarie (art. 1 della legge 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»).

Diverse disposizioni - recate in prevalenza da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - hanno aggiornato e adeguato concretamente la disciplina concernente il finanziamento e la resa delle prestazioni.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto nell'art. 117 Cost. l'espressa enunciazione della garanzia di livelli essenziali e uniformi nelle prestazioni concernenti diritti sociali appositamente individuati dal legislatore statale. Prestazioni tra le quali assumono rilievo pregnante i LEA che già la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419) individuavano come livelli definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

Ulteriori disposizioni normative sono intervenute in materia dopo l'emanazione della legge cost. n. 3 del 2001. Occorre ricordare, da ultimo, le rilevanti innovazioni introdotte con il citato d.P.C.M. 12 gennaio 2017. Tra queste si può sottolineare l'esplicito richiamo alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

La stretta interdipendenza dei parametri costituzionali evocati e delle norme attuative configura il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui



il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute.

È in questo senso che deve essere ribadito il principio secondo cui, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» (sentenza n. 275 del 2016).

È evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualevolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute.

In definitiva, l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini - cioè i livelli essenziali di assistenza - e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica.

4.4.- Alla luce di quanto premesso, le questioni proposte dal Presidente del Consiglio in ordine ai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono fondate, nei sensi appresso specificati, in riferimento ai seguenti parametri invocati dal ricorrente: artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in relazione alla tutela della salute. Viceversa deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei medesimi commi sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. per carenza del procedimento argomentativo.

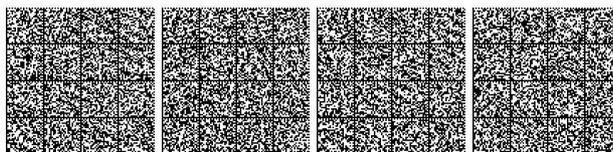
4.4.1.- Sotto il profilo della sana gestione finanziaria, presidiato dall'art. 81 Cost., va preliminarmente chiarito che non è possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento.

Tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria. Infatti, quando sussistono incertezze sulla realizzabilità di un credito, l'art. 46 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che tali incertezze siano quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l'entità complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto. Peraltro, quando - come nel caso di specie - manca completamente il titolo giuridico alla riscossione, la somma non può nemmeno essere iscritta con il predetto meccanismo di compensazione. Diversamente avverrebbe se il titolo fosse rapportato al credito nei confronti dello Stato per l'erogazione dei LEA, determinato *secundum legem*.

È vero che nel caso di specie la fondatezza della censura statale, all'esito dell'istruttoria esperita, ne disvela le cause effettive, alle quali non è estraneo il comportamento del ricorrente, corresponsabile della lunghissima stasi delle trattative e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006.

La corresponsabilità dello Stato, tuttavia, non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate - anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA, coerentemente con il precetto dell'art. 81, terzo comma Cost., che impone di costruire gli equilibri inerenti all'esercizio di competenza e all'intero triennio - hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento *ex lege* (i denunciati commi 4 e 5 distinguono, in ordine alle contestate risorse, l'iscrizione in bilancio prevista per l'esercizio 2018 e l'accertamento previsto per il biennio successivo). Ciò con finalità ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA.

Non può essere condivisa la giustificazione della Regione resistente, secondo cui l'operatività delle disposizioni impugnate sarebbe condizionata dall'eventuale emanazione delle norme di attuazione. Non è ragionevole l'iscrizione in bilancio di una risorsa, in ordine alla quale risultano improbabili sia l'an, sia il quantum, sia il quomodo, anche considerato che nel ricorso e in occasione dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito che non vi potrà essere alcun accordo - e quindi neppure un favorevole esito dell'aggiornamento delle norme di attuazione - se la Regione Sici-



liana non si accollerà il cento per cento della spesa sanitaria di sua pertinenza (sulla non condivisibilità della posizione dello Stato si rinvia a quanto successivamente specificato in relazione alla primazia della copertura dei LEA rispetto alla dialettica delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni).

Come già rilevato, nella documentazione istruttoria inviata nei termini dalla Regione Siciliana, le transazioni finanziarie afferenti ai LEA, indicate analiticamente in entrata e in uscita, non vengono rapportate a poste di bilancio, quantificate e “perimetrare” secondo i canoni dell’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e neppure viene indicata la relazione giuridica dei commi 4 e 5 dell’art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 con la parte passiva del bilancio, elemento assolutamente indispensabile per verificare la finalizzazione all’erogazione dei LEA.

Proprio dall’art. 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), richiamato dalla seconda delle disposizioni impugnate, si ricava che l’eventuale realizzazione della risorsa, entrando nel fondo contenente «il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzione di spese o incremento di entrate», concorrerebbe, sulla base del principio di universalità del bilancio sotteso a tale enunciato normativo, a determinare i saldi destinati alla spesa indifferenziata anziché a quella vincolata ai livelli essenziali di assistenza.

Anche la fattispecie disciplinata dal comma 4, pur con un diverso meccanismo di correlazione, si pone in contrasto con l’art. 81 poiché fissa la destinazione dell’ipotetico contributo dello Stato al «ripiamento del debito pubblico regionale».

Fermo restando che non può comunque essere consentita l’iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l’esercizio 2018 e il biennio successivo), precedentemente descritto, finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento.

4.4.2.- L’interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente si riverbera anche sull’esame delle censure formulate in riferimento ai commi secondo, lettera *m*), e terzo dell’art. 117 Cost., poiché le modalità di allocazione e di destinazione delle risorse previste dall’art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 contrastano con l’obbligo indefettibile di destinare la retrocessione delle accise (a prescindere dal pendente contenzioso tra le parti) al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Già nel precedente considerato 4.4.1. si è sottolineata l’assenza, sia nella legge finanziaria impugnata, sia nel corrispondente bilancio, di qualsiasi collegamento teleologico tra le somme derivanti dal futuro accordo e la spesa sanitaria, rimanendo così avvalorata la doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri circa la distorsione del vincolo di scopo delle eventuali erogazioni statali. È evidente infatti che - quand’anche le norme di attuazione andassero nella direzione auspicata dal legislatore regionale - le risorse eventualmente riconosciute dallo Stato avrebbero un vincolo di destinazione indefettibile al prioritario soddisfacimento dei LEA, assolutamente incompatibile con l’allocazione contabile prevista dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell’art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

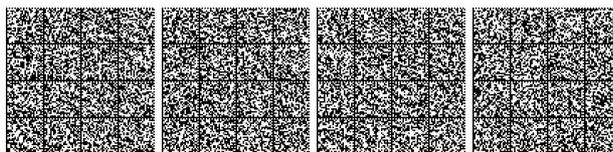
Va quindi condiviso l’argomento dell’Avvocatura generale dello Stato, secondo cui - in un contesto regionale di endemica penuria finanziaria - le risorse indicate nelle disposizioni impugnate andrebbero a pregiudicare contemporaneamente, per effetto della destinazione ad altre finalità, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e la tutela della salute.

Di fronte all’incisività di tale argomentazione non assume alcuna rilevanza l’eccezione della Regione Siciliana in ordine alla pretesa latitanza dello Stato nell’appropriata determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano e nella retrocessione delle accise che avrebbe dovuto assicurare l’integrale finanziamento dei LEA, poiché proprio quest’ultimo obiettivo viene comunque pregiudicato - a prescindere dalle concause - dai meccanismi finanziario-contabili introdotti dalle disposizioni impugnate.

In definitiva, il meccanismo finanziario previsto da queste ultime risulta contrario a Costituzione in quanto non assicura la copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale.

Nella legge finanziaria e nel correlato bilancio della Regione Siciliana, in ottemperanza ai richiamati precetti costituzionali e all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovevano essere previste risorse statali e regionali complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese dovevano essere integralmente vincolate all’erogazione dei predetti livelli essenziali.

È bene ricordare «che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 169 del 2017).



4.5.- Se le precedenti argomentazioni determinano inequivocabilmente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, sono tuttavia necessarie alcune precisazioni circa la necessaria proiezione in termini finanziari, nei bilanci preventivi e nei rendiconti, dei LEA come normativamente fissati.

L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale. Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).

Nel caso di specie, in sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017 avrebbero dovuto essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria avrebbe dovuto essere aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica.

In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017).

Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa.

In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario.

Ed è per questo che appare inadeguato il sistema di valutazione precedentemente descritto nella parte in cui consente di attribuire un convenzionale punteggio di sufficienza al servizio regionale anche in caso di assenza o grave deficitarietà di intere categorie di prestazioni contemplate dalla normativa sui LEA.

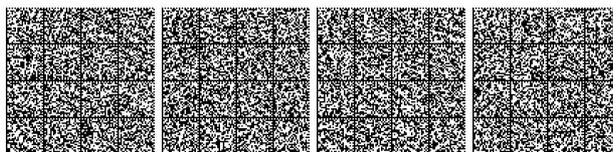
Tale meccanismo, derivante non dalla legge ma in via amministrativa, finisce per oscurare carenze prestazionali, in ordine alle quali si rende necessario intervenire tempestivamente sia in termini finanziari che in termini di implementazione delle prestazioni.

È ragionevole sostenere che il complesso e oneroso sistema di monitoraggio precedentemente descritto non possa essere svincolato - come ora in concreto accade - dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire - accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate - anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente.

È stato in proposito affermato che «la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta [nell'] art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. [...] Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale - data la natura delle situazioni da tutelare - deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie» (sentenza n. 169 del 2017).

In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione.

5.- La seconda impugnativa riguarda l'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il quale prevede che «[i]l Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione, costituito ai sensi dell'articolo 67 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione. Il relativo trattamento pensionistico complessivo, sostitutivo e integrativo non può essere superiore a quello dei dipendenti regionali equiparati e in possesso di una medesima anzianità contributiva. [...] Per far fronte agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al pre-



sente articolo è autorizzata per l'esercizio finanziario 2018 la spesa di 2.495 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2019 la spesa di 2.445 migliaia di euro e per l'esercizio finanziario 2020 la spesa di 2.395 migliaia di euro».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, di cui non potrebbero essere sindacati la conformità a legge e il relativo ammontare, stante la mancata produzione di idonei elementi di valutazione; la stessa disposizione non assicurerebbe la sostenibilità finanziaria degli oneri così introdotti e non sarebbe rispettosa delle misure di contenimento della spesa di personale; ciò comporterebbe la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e di quello di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione Siciliana si è difesa sostenendo l'erroneità del presupposto interpretativo del ricorrente riguardo alla novità dei trattamenti pensionistici: la norma si limiterebbe a fare chiarezza sul soggetto deputato all'erogazione del trattamento e sulla relativa copertura finanziaria di trattamenti già definiti da normativa precedente a quella impugnata.

La sentenza n. 197 del 2019, con riguardo all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, precisa che «le opposte posizioni delle parti possono essere correttamente valutate solo con l'approfondimento di alcuni elementi che la Regione Siciliana deduce ma non riesce - attraverso la documentazione prodotta - a provare compiutamente, in modo sufficiente a contrastare le censure di non corrispondenza dell'impugnato art. 45 ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.».

Per tale motivo nell'ordinanza istruttoria è stato disposto che «b.1.) la Regione Siciliana precisi con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria».

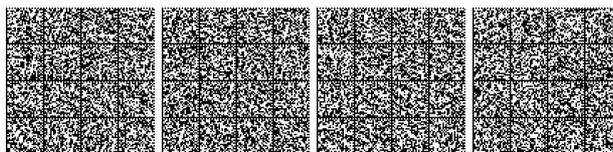
La Regione Siciliana ha risposto entro il termine assegnato da questa Corte, allegando, nell'ambito di una copiosa documentazione, un'attestazione del Ragioniere generale della Regione e una del Fondo Pensioni Sicilia.

Il primo attestato precisa che la posta di imputazione degli oneri discendenti dalla predetta normativa è il capitolo di spesa n. 108170 (Somme per il pagamento del trattamento pensionistico sostitutivo e integrativo agli ex dipendenti dell'EAS in liquidazione da erogare tramite il fondo pensioni Sicilia). Le risorse appostate al predetto capitolo secondo detta attestazione ammontano a euro 2.464.883,40 per l'anno 2018; a euro 2.408.325,25 per l'anno 2019 e a euro 2.380.533,93 per l'anno 2020 e, per quel che si dirà più appresso, risultano capienti rispetto al fabbisogno attestato dal Fondo Pensioni Sicilia.

Quest'ultima attestazione, della quale si riportano i passi più significativi, informa che l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) «ha posto a carico del Fondo l'erogazione della pensione sostitutiva agli ex dipendenti EAS ormai in quiescenza, individuando, al contempo, le fonti finanziarie per l'assolvimento di tale onere pensionistico a carico dell'Amministrazione Regionale [...]. Questo Fondo Pensioni, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 45 della L. r. n° 8/2018, ha richiesto, con nota prot. 18427 del 5.6.2018, al Commissario Liquidatore dell'Ente Acquadotti Siciliano di fornire agli Uffici del Fondo, l'elenco dei dipendenti EAS, collocati in quiescenza e già titolari di trattamenti pensionistici integrativi. [...] Il Commissario Liquidatore dell'EAS, con nota prot. 13032 del 10.7.2018, ha provveduto a trasmettere l'elenco richiesto indicando, altresì, l'importo del trattamento pensionistico integrativo percepito dagli stessi, escludendo, ex art. 45 2° comma, il personale con qualifica dirigenziale e i superstiti degli aventi diritto [...]. Questo Fondo Pensioni, sulla base degli elenchi ricevuti e in riferimento agli importi calcolati dall'EAS, ha provveduto a richiedere, con nota prot. 29104 del 14.9.2018, al Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale il trasferimento dei fondi, pari a € 2.334.000,00, necessari per procedere all'erogazione dei trattamenti pensionistici sopra indicati [...]. A seguito del trasferimento delle citate somme, questo Fondo ha erogato il trattamento pensionistico integrativo nella misura determinata dall'Ente Acquadotti Siciliano, la cui copertura finanziaria era corretta e non ha generato da parte dei beneficiari alcuna contestazione. [...] Ad oggi nessuna sentenza di condanna a carico del Fondo Pensioni è stata pronunciata a favore delle categorie dei soggetti indicati al 2° comma dell'art. 45, personale dirigenziale e personale superstiti degli aventi diritto, per l'eventuale recupero di ratei pensionistici a far data dall'entrata in vigore della L. r. n° 8 del 2018».

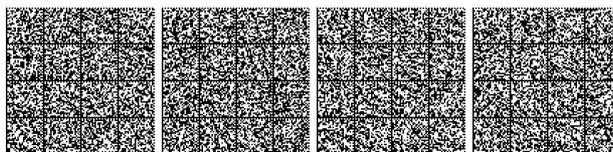
5.1.- Alla luce delle risultanze istruttorie, le censure rivolte all'art. 45 in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica, non sono fondate.

Dalla documentazione presentata dalla Regione Siciliana, infatti, risulta che lo stanziamento del bilancio regionale - come fissato dalla legge finanziaria impugnata - è stato sufficiente a fronteggiare il fabbisogno del Fondo Pensioni Sicilia per la causale oggetto della presente controversia. Inoltre, dalla relazione del Fondo Pensioni Sicilia emerge che detto Fondo risulta onerato da disposizioni regionali, tuttora vigenti e mai in precedenza impuginate dallo Stato, a



corrispondere il trattamento di quiescenza in esame. Neppure risultano dedotti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri elementi di fatto e di diritto in grado di smentire le risultanze istruttorie acquisite da questa Corte.

6.- Il terzo nucleo di questioni di legittimità costituzionale riguarda i commi da 2 a 17 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, i quali prescrivono che: «2. Al fine di superare le criticità conseguenti all'emergenza idrica, alla città di Messina, per le attività di ricerca idrica e la realizzazione delle opere di approvvigionamento idrico, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 3. Per l'abbattimento delle barriere architettoniche è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, di cui 5.000 migliaia di euro riservati agli enti locali e 5.000 migliaia di euro a soggetti privati. Le risorse sono assegnate con bando emanato dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro con priorità per gli edifici scolastici e per gli immobili destinati a sede istituzionale per i servizi municipali o politico-istituzionali. 4. Al fine di consentire l'adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie in conformità alle finalità di cui al comma 1, lettera h), e al comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018 e per ciascun anno seguente, la somma di 3.000 migliaia di euro per il potenziamento dei presidi ospedalieri ricadenti nelle zone classificate ad alto rischio ambientale, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 5. Al fine di bonificare e valorizzare l'area ex Sanderson ricadente nel territorio della città di Messina, è destinata al comune di Messina, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 6. Per la realizzazione delle opere previste dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 40.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 7. Per le finalità di cui alla legge regionale 29 aprile 2014, n. 10 è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 50.000 migliaia di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020. 8. Con bando dell'Assessorato regionale della salute, ai comuni singoli o associati, con priorità alle città metropolitane, per la realizzazione dei rifugi sanitari di cui all'articolo 20 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 9. Per l'esercizio finanziario 2018, sono destinate ai comuni la somma di 9.500 migliaia di euro per la redazione dei piani regolatori generali e la somma di 4.500 migliaia di euro per la redazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM), a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014/2020. 10. Per le finalità di cui all'articolo 13 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, come modificato dall'articolo 21, comma 5, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 24.000 migliaia di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020. 11. Per la realizzazione di impianti sportivi e per gli interventi di recupero edilizio di impianti sportivi esistenti è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 13.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 12. Per la riqualificazione di impianti sportivi già esistenti di proprietà degli enti locali, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 13. Per le finalità di cui all'articolo 31 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro a valere sulle risorse derivanti dai fondi del primo ambito di intervento del Piano di completamento del Documento di programmazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020, secondo le procedure adottate con delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 10. 14. Per le finalità di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, è destinata la somma 50.000 migliaia di euro per il finanziamento, previa selezione con modalità di evidenza pubblica, di progetti d'importo complessivo fino a 5 milioni di euro promossi da partenariati pubblico-privati composti da comuni, con priorità per quelli ricadenti nelle Città metropolitane, e soggetti gestori di strutture di cui al Dec. Ass. 13 ottobre 1997 dell'Assessore regionale per la sanità, e successive modifiche ed integrazioni, ovvero di strutture residenziali per disabili di cui al D.P.Reg. 25 ottobre 1999 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di strutture di cui all'articolo 1 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni, già accreditati con il Servizio sanitario regionale, per la realizzazione di interventi per la residenzialità ("Villaggi del Dopo di Noi") di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) della legge 22 giugno 2016, n. 112. Con decreto interassessoriale dell'Assessore regionale per la salute e dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e per il lavoro, da emanarsi entro il termine inderogabile di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti strutturali ed organizzativi della residenzialità ed i criteri di priorità per l'accesso ai benefici di cui al presente comma. 15. Al fine di promuovere il recupero, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archi-



ettonico e monumentale dei centri dove insistono siti oggetto di riconoscimento da parte dell'Unesco, è istituito presso l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana un fondo con dotazione pari a 10.000 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020 in favore dei comuni che abbiano adeguato i piani di gestione dei siti siciliani iscritti nel patrimonio Unesco e i cui comitati di pilotaggio siano regolarmente costituiti entro e non oltre il 31 dicembre 2018. I comuni nel cui territorio ricadono i beni delimitano, con delibera del consiglio comunale, l'area all'interno della quale effettuare, anche con il concorso di privati, gli interventi di recupero, tutela e valorizzazione. 16. A valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014/2020, per l'esercizio finanziario 2018, è destinata la somma di 50.000 migliaia di euro per l'incremento del fondo destinato all'esecuzione di opere e spese di carattere straordinario di interesse di enti di culto, per un piano di intervento da attuare con bando di selezione dell'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità. 17. Al fine di tutelare e valorizzare il complesso monumentale della Fornace "Penna", l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana è autorizzato ad avviare le procedure di esproprio per l'acquisizione al patrimonio regionale del complesso monumentale Fornace "Penna", quale bene di archeologia industriale. Per le finalità del presente comma è destinata la somma di 500 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sulle risorse derivanti dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014/2020. [...] 25. Per le finalità di cui ai commi 20, 21, 22 e 23 si provvede, fino a 5.000 migliaia di euro, a valere sulle risorse derivanti dal Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020».

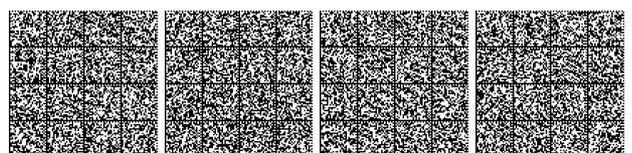
6.1.- I commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 del censurato art. 99 risulterebbero, secondo lo Stato, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché non avrebbero idonea copertura finanziaria «in quanto le risorse del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) Regione Siciliana 2014/2020 sono programmate ai fini della realizzazione degli interventi approvati dalla delibera CIPE n. 52/2017, che il comma 1 fa espressamente salvi e impregiudicati». D'altronde, le previsioni secondo cui «[l]'Assessorato regionale delle attività produttive è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FESR Sicilia 2014/2020» (comma 18) e «[l]'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FEAMP 2014/2020» (comma 19) non costituirebbero coperture finanziarie idonee per gli obiettivi previsti dai commi impugnati, in quanto non in linea con la normativa dell'Unione europea sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020.

Contrasterebbero altresì con l'art. 81, terzo comma, Cost. i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, «che finalizzano risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, nel presupposto che le risorse che la Regione intende riprogrammare siano quelle assegnate alla Regione Siciliana con la delibera n. 26 del 10 agosto 2016 per il finanziamento degli interventi ricompresi nel Patto di sviluppo sottoscritto con il Governo il 10 settembre 2016 [poiché la loro disponibilità] non può considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione».

Secondo la Regione Siciliana, la riprogrammazione non sarebbe di immediata applicabilità, ma abbrevierebbe i tempi in vista di un'eventuale rimodulazione degli interventi approvati con la delibera n. 52 del 2017 e analogamente avverrebbe per le risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e coesione inerenti al periodo 2014-2020.

6.2.- Anche in questo caso era stato ritenuto che, «in ordine alle contrapposte argomentazioni delle parti in causa, emerge l'esigenza di acquisire ulteriori elementi di conoscenza, essendo evidente che l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo "natura programmatica" e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. In particolare, non risulta indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non è possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti dal citato art. 99 siano compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi. Pertanto, anche in ordine a tali elementi si rende necessario ordinare incumbenti alle parti, di indicare le ragioni che - a loro avviso - rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impugnate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 197 del 2019).

I relativi incumbenti sono stati specificati prescrivendo nell'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 che: «c.1.) la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme; c.2.) il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente - con riferimento al suddetto art. 99 - le risorse assegnate per l'eser-



zio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme».

6.3.- La Regione Siciliana ha inviato entro il termine assegnato un quadro estremamente analitico degli interventi oggetto del contestato art. 99 e dai riferimenti ivi contenuti si evince che tutti gli interventi sono riconducibili alla disciplina del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Gli esiti dell'istruttoria non hanno consentito di superare tutte le incognite circa l'esatto e puntuale rispetto dei procedimenti legislativi e amministrativi necessari per il proficuo impiego dei fondi il cui espletamento appare quanto meno in ritardo. Peraltro la documentazione inviata ha messo in luce il concreto pericolo che i tempi del coordinamento statale in tema di utilizzazione dei fondi europei siano ormai incompatibili con la loro proficua spendita, secondo quanto previsto dalla disciplina europea.

Va detto, innanzitutto, che l'analitico elaborato presentato dalla Regione Siciliana indica scopi e caratteri delle singole iniziative compatibili in astratto e sostanzialmente conformi alla disciplina e alle finalità dei Fondi europei interessati all'istruttoria.

In sostanza, gli elementi prodotti dalla Regione Siciliana inducono a ritenere che non vi siano preclusioni assolute alla spendita delle risorse relative ai fondi in questione per le finalità analiticamente indicate dalle disposizioni impugnate, ma che la loro utilizzazione sia subordinata all'acquisizione di alcuni elementi necessari per la concreta attuazione degli interventi. La Regione ribadisce in proposito che si tratterebbe solo di rimodulazioni interne ai programmi non comportanti una revisione degli obiettivi strategici o una modifica della dotazione finanziaria, ma semplicemente la riduzione dei tempi del procedimento di avvio della fase attuativa.

D'altra parte, se non si può negare consistenza all'argomento dello Stato, secondo cui per l'eventuale nuova finalizzazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana occorre passare attraverso un corretto processo di riprogrammazione, non può tuttavia sottacersi che lo stesso debba intervenire tempestivamente secondo la necessaria regia statale.

Sotto tale profilo è utile ricordare le prescrizioni contenute nell'art. 3 («Disposizioni attuative e monitoraggio») della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 10 luglio 2017, n. 52, richiamata nelle memorie della Regione resistente, ove si prevede che, «[i]n conformità con quanto disposto dalla delibera n. 10/2015, in caso di eventuali rimodulazioni finanziarie che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria complessiva, provvedono congiuntamente la Regione Siciliana, quale Amministrazione titolare del Programma, e il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale Amministrazione responsabile del coordinamento dei Fondi SIE di riferimento».

La Regione Siciliana, peraltro, si dichiara disponibile a modificare adeguatamente tutte le disposizioni impugnate in conformità con le richieste statali che dovessero pervenire sia sotto forma di ulteriori delibere del CIPE, sia sotto forma di specifiche richieste del Ministero dell'economia e delle finanze.

Pur avendo l'istruttoria confermato che permangono criticità circa il perfezionamento dei procedimenti che dovrebbero condurre alla proficua utilizzazione dei fondi europei, esistono fondate ragioni a favore del rigetto delle censure dello Stato. Si rende, in questo caso, necessario un bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra Stato e Regione.

A ben vedere, dall'accoglimento del ricorso dello Stato non potrebbe che derivare un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei. È bene infatti ricordare che tutti i fondi europei in discussione si riferiscono al periodo 2014-2020 e che la relativa disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i pertinenti rendiconti all'Unione europea.

Per il ciclo di programmazione economica 2014-2020, il regolamento n. 1303/2013/UE vincola infatti le amministrazioni titolari di programmi operativi a presentare «alla Commissione europea richieste di rimborso relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi. Ove entro quella data non sia stata utilizzata una parte dell'importo in un programma operativo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione "procede al disimpegno" (art. 136, comma 1, del citato regolamento). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti"» (sentenza n. 5 del 2020).



Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», questa Corte ha, anche recentemente, affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (sentenza n. 5 del 2020).

Tenuto conto che, ai sensi del regolamento europeo precedentemente richiamato, il disimpegno dei fondi avviene entro tre anni dall'impegno formale senza presentare l'apposito rendiconto e che la presente controversia si colloca nel segmento finale del tempo messo a disposizione dall'Unione europea per usufruire dei fondi, è chiaro che la pretesa dello Stato di assicurare comunque la pregiudizialità di una nuova delibera del CIPE risulta intempestiva, in relazione a un cronoprogramma normativo già disatteso quanto alla fisiologica tempistica.

Allo stato delle cose, va precisato che il principio di leale cooperazione che deve ispirare necessariamente le relazioni tra Stato e Regioni impone che il procedimento concertato, previsto dalla delibera CIPE precedentemente richiamata, o analogo procedimento semplificato, venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi in esame.

In definitiva, fermo restando che l'avvio e la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 dovrà avvenire previo perfezionamento di tutti gli atti propedeutici all'utilizzazione delle risorse secundum legem, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri devono ritenersi non fondate in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea.

Sulla base di tali considerazioni, e nei termini già precisati, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 63

*Sentenza 9 marzo - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Veneto - Addestramento e allenamento del falco per l'esercizio venatorio - Divieto di cattura, anziché di predazione, di fauna selvatica - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6, art. 1, comma 1, lettera *b*), sostitutiva dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2, e lettera *c*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-12 aprile 2019, depositato in cancelleria il 16 aprile 2019, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

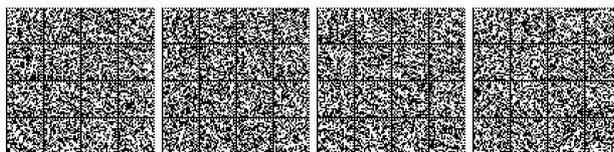
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nelle camere di consiglio del 26 febbraio e del 9 marzo 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato l'8-12 aprile 2019 e depositato il 16 aprile 2019 (reg. ric. n. 51 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, e in relazione agli artt. 13, 18 e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), che si riporta:

«Art. 1 Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”.



1. All'articolo 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2, è così sostituito: “2. Il falconiere deve inoltre comunicare alla Regione una o più località ove esercitare al volo i falchi, allegando il consenso scritto del proprietario o del titolare di altro diritto reale o personale di godimento del fondo di esercitazione, nonché il periodo di utilizzo del falco stesso.”;

b) il comma 3 dell'articolo 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2, è così sostituito: “3. Con l'iscrizione al registro di cui al comma 2 dell'articolo 2, il falconiere viene altresì autorizzato dalla Regione ad addestrare ed allenare i falchi durante l'intero periodo dell'anno, con divieto di cattura di fauna selvatica limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l'abbattimento, nelle zone di cui all'articolo 18 comma 1 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50, nonché a partecipare alle gare o alle prove cinofile di cui al comma 3 del medesimo articolo.”;

c) dopo il comma 3 dell'articolo 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 sono inseriti i seguenti:

“3-bis. La Regione autorizza l'istituzione di apposite zone con periodi per l'addestramento e l'allenamento dei falchi, accompagnati anche dai cani, con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili.

3-ter. La Regione per le finalità di cui all'articolo 1 può avvalersi dei falconieri registrati ai sensi dell'articolo 2 in possesso di requisiti specifici a svolgere attività:

a) di controllo di cui all'articolo 17 comma 2 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50, di altri piani di controllo o di dissuasione di specie invasive;

b) di riabilitazione dei rapaci in difficoltà di cui all'articolo 5 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50.”».

2.- La difesa dello Stato rappresenta che l'art.1, comma 1, lettera b), della legge impugnata ha modificato il comma 3, dell'art. 3, della legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio), nel senso di consentire tali attività durante tutto l'anno, ma con divieto di “cattura” di fauna selvatica limitatamente ai periodi nei quali non è previsto l'abbattimento e solo nelle zone di cui all'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

Nella precedente formulazione il citato comma 3 dell'art. 3, consentiva ai falconieri, previa autorizzazione, l'addestramento e l'allenamento dei falchi con divieto di “predazione” di fauna selvatica limitatamente ai periodi di caccia chiusa.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che con la sentenza n. 468 del 1999 questa Corte, in sede di ricorso avverso la precedente formulazione del citato comma 3, dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000, «ha dichiarato non fondata la questione proprio con riferimento al “divieto di predazione” [...] ritenendolo il punto di equilibrio del sistema con riferimento alla normativa nazionale, “poiché vieta in termini assoluti ogni attività di addestramento o allenamento implicante predazione”».

Infatti, prosegue l'Avvocatura generale, l'istinto predatorio dei rapaci si conserva anche durante l'addestramento, così da rendere impossibile distinguerlo dall'attività venatoria in senso stretto e da determinare importanti ricadute negative sulla consistenza della fauna selvatica, in special modo durante il periodo della riproduzione e della dipendenza, periodo in cui i giovani involati sono maggiormente vulnerabili.

L'art. 1, comma 1, lettera b), impugnato, secondo il ricorrente, nell'autorizzare l'addestramento e il volo del falco «senza limiti temporali e in tutto il territorio regionale, senza prevedere contestualmente il “divieto di predazione”», non garantirebbe il rispetto della normativa nazionale e dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che indica le specie cacciabili e i relativi periodi entro cui è consentita l'attività venatoria, proprio al fine di preservare la consistenza della fauna selvatica.

4.- La difesa dello Stato ricorda che la legge n. 157 del 1992, inerendo ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto, è espressione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e che in forza di tale competenza lo Stato è legittimato ad intervenire anche in “campi di esperienza”, le cosiddette “materie”, di competenza legislativa regionale, con la conseguenza che le Regioni possono soltanto incrementare i livelli di tutela ambientale, senza compromettere il punto di equilibrio, tra esigenze contrapposte, espressamente individuato dalla norma statale.

La norma regionale oggetto di censura, abbassando il livello di tutela posto dal legislatore nazionale, sarebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 13 e 18 della legge n. 157 del 1992.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche impugnato l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che ha introdotto i commi 3-bis e 3-ter, dopo il comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000, in forza dei quali la Regione può autorizzare l'istituzione di apposite zone, con periodi per l'addestramento e l'allena-



mento dei falchi, accompagnati anche da cani, con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili e può avvalersi dei falconieri in possesso di requisiti specifici per svolgere attività di controllo e dissuasione di specie invasive; tale attività di controllo, oltre all'utilizzo di metodi ecologici, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge della reg. Veneto n. 50 del 1993, prevede anche la disciplina dei piani di abbattimento (comma 3-ter, lettera a); infine, la Regione può avvalersi dei falconieri registrati per la riabilitazione dei rapaci in difficoltà (comma 3-ter, lettera b).

In particolare, la censura dell'Avvocatura, pur impugnando formalmente tutta la lettera c) della disposizione in questione, si incentra sulla utilizzazione dei falconieri nei piani di abbattimento.

Ma, nelle more del giudizio è intervenuta la legge della Regione Veneto 28 giugno 2019, n. 24 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di tartuficoltura, usi civici, agricoltura, caccia, commercio e piccole e medie imprese) che ha modificato l'art. 3, comma 3-ter, lettera a), della legge reg. Veneto n. 2 del 2000, modificato dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, escludendo l'utilizzazione dei falconieri nei piani di abbattimento.

Conseguentemente, il ricorrente, con delibera assunta dal Consiglio dei ministri il 6 febbraio 2020, ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale limitatamente all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, in ragione della modifica della disposizione ad opera della legge reg. Veneto n. 24 del 2019 che ha escluso l'attuazione dei piani di abbattimento dalle attività di controllo della fauna selvatica delegabili ai falconieri registrati.

La Regione ha accettato la rinuncia con dichiarazione del difensore resa all'udienza pubblica del 25 febbraio 2020.

6.- Si è costituita la Regione Veneto eccependo l'infondatezza delle questioni; quanto all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che ha modificato il comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000, la resistente ricorda che, prima della censurata modifica normativa, la stessa legge reg. Veneto n. 2 del 2000 già consentiva che i falconieri fossero autorizzati ad addestrare e allenare i rapaci in tutti i periodi dell'anno, purché ciò avvenisse con divieto di "predazione" di fauna selvatica nei periodi di caccia chiusa.

La disposizione era stata ritenuta legittima dalla sentenza n. 468 del 1999 di questa Corte, poiché il rispetto dell'ambiente era garantito dall'espressa previsione del divieto di predazione e dalla possibilità di irrogare le sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992, in caso di violazione del divieto di caccia nei periodi di esclusione dell'attività venatoria.

7.- Secondo la difesa della Regione la novella intervenuta, che consente l'allenamento e l'addestramento dei falchi con divieto di cattura di fauna selvatica, limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l'abbattimento, equivarrebbe al previgente divieto di predazione e la sostanziale omogeneità delle due disposizioni succedutesi nel tempo renderebbe insussistente il lamento vulnus costituzionale, essendo comunque garantito il rispetto dei periodi venatori, di cui alla legge n. 157 del 1992.

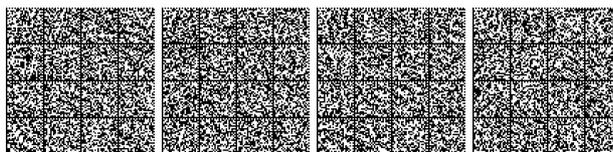
8.- In particolare, secondo la resistente, l'attività di predazione, consistente nella cattura e assunzione, come alimento, di un organismo appartenente ad altra specie, coinciderebbe con la cattura di fauna selvatica, cattura che la norma impugnata vieta espressamente durante l'allenamento e l'addestramento dei falchi, nei periodi di caccia chiusa.

L'asserzione della difesa dello Stato, secondo cui i falchi conserverebbero l'istinto predatorio anche durante l'addestramento, con conseguenti ricadute negative sulla consistenza della fauna selvatica, sarebbe un'illazione priva di supporto probatorio e comunque irrilevante; questa Corte, infatti, avrebbe già chiarito che eventuali condotte contrarie al divieto di caccia, tenute durante l'addestramento del falco, sono presidiate da un adeguato apparato sanzionatorio, che funge da strumento dissuasivo. Tale apparato non sarebbe stato neutralizzato dalla novella regionale, che anzi costituirebbe titolo per la sua applicazione, imponendosi al falconiere il divieto di cattura della fauna selvatica nei periodi di caccia chiusa, salva l'applicazione delle sanzioni previste in materia di caccia.

9.- Inoltre, prosegue la difesa della Regione, contrariamente a quanto asserito nel ricorso, l'attività del falconiere sarebbe sottoposta a precisi limiti spaziali, essendo l'addestramento autorizzato tutto l'anno nelle sole zone di cui all'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, corrispondenti alle zone nelle quali è previsto l'addestramento dei cani da caccia (e sono consentiti gli appostamenti fissi).

Secondo la Regione, l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 6 del 2019 sarebbe addirittura più garantista della normativa regionale previgente, poiché, facendo riferimento al divieto di cattura della fauna nei periodi in cui non è previsto l'abbattimento, includerebbe anche quei periodi in cui, pure se la caccia è aperta, è preclusa in specifiche giornate (art. 18, comma 5, della legge n. 157 del 1992) o per altri motivi (art. 19 della legge n. 157 del 1992).

10.- Con memoria del 30 gennaio 2020 la Regione Veneto ha insistito nelle proprie conclusioni, precisando che l'allenamento e addestramento dei falchi è autorizzato dalla legge censurata per tutto l'anno, ma con l'espresso divieto di cattura di fauna selvatica; sarà dunque cura del falconiere non compiere atti illeciti, che riceverebbero il previsto trattamento sanzionatorio.



In ogni caso, la natura opportunistica del rapace, che predilige prede menomate, e il fatto che esso cacci solo quando ha fame, consentirebbero un addestramento di mero volo, utile a conservare l'animale in perfette condizioni di salute.

11.- Con memoria del 4 febbraio 2020 la difesa dello Stato ha insistito nel ricorso precisando, quanto alla prima delle disposizioni impugnate, che la sentenza di questa Corte n. 468 del 1999 aveva ritenuto legittima la previgente previsione se interpretata nel senso che è vietata l'attività di addestramento dei falchi nei periodi di caccia chiusa, sotto pena di applicazione delle relative sanzioni. La modifica della legge reg. Veneto n. 2 del 2000, ad opera della legge regionale impugnata, impedirebbe di attribuire ultrattività alla pronuncia, in quanto riferita al testo normativo precedente.

In ogni caso, la natura generica ed indeterminata del divieto di cattura di fauna selvatica, contenuto nella novella, indurrebbe a ritenere che il falconiere, autorizzato all'addestramento per tutto l'anno, non possa essere ritenuto responsabile per eventuali comportamenti aggressivi dell'animale, che determinino episodi di predazione durante il periodo in cui è vietato l'abbattimento della fauna selvatica.

12.- Quanto alla seconda disposizione impugnata, l'Avvocatura dello Stato, con memoria del 17 febbraio 2020, rilevato che le modifiche ad opera della legge della Regione Veneto 28 giugno 2019, n. 24 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di tartuficoltura, usi civici, agricoltura, caccia, commercio e piccole e medie imprese), che ha escluso l'attuazione dei piani di abbattimento delle attività di controllo della fauna selvatica delegabili ai falconieri registrati, hanno determinato il venir meno dell'interesse al ricorso e che la norma impugnata non ha trovato "medio tempore" applicazione, ha presentato rinuncia parziale al ricorso, deliberata dal Consiglio dei ministri il 6 febbraio 2020, limitatamente all'impugnativa dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, accettata in udienza da parte della difesa della Regione Veneto.

#### *Considerato in diritto*

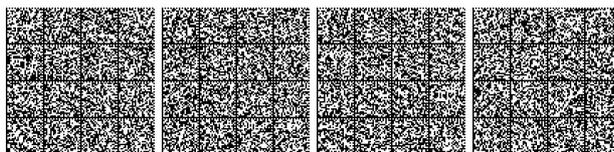
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 "Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio"), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e in relazione agli artt. 13, 18 e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.- La prima delle disposizioni impugnate consente l'allenamento e l'addestramento del falco durante tutto l'anno, con divieto di cattura di fauna selvatica, ma senza divieto di predazione e, secondo la difesa dello Stato, sarebbe in contrasto con le disposizioni statali che autorizzano l'esercizio dell'attività venatoria solo in determinati periodi dell'anno, al fine di salvaguardare la consistenza della fauna selvatica e di garantire la tutela dell'ambiente.

3.- Quanto all'altra previsione normativa censurata, l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che prevedeva che la Regione potesse avvalersi dei falconieri registrati per svolgere l'attività di controllo della fauna selvatica, tra cui rientra l'attuazione dei piani di abbattimento, il Presidente del Consiglio dei ministri ne ha denunciato il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che individua, in maniera tassativa, i soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento, senza includervi i cacciatori, alla cui categoria appartengono i falconieri.

Su tale seconda questione è intervenuta la rinuncia dell'Avvocatura a seguito della sopravvenuta legge della Regione Veneto 28 giugno 2019, n. 24 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di tartuficoltura, usi civici, agricoltura, caccia, commercio e piccole e medie imprese), con accettazione in udienza da parte della difesa della Regione Veneto; pertanto, con riferimento alla citata disposizione, va dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 107 del 2017 e n. 189 del 2016; ordinanze n. 224 e n. 204 del 2017).

4.- Il giudizio deve proseguire in riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che autorizza l'allenamento e l'addestramento del falco per tutto l'anno, con divieto di cattura della fauna selvatica limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l'abbattimento, nelle zone di cui all'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).



5.- La questione è fondata.

6.- La norma è stata censurata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 13 e 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l'autorizzazione all'addestramento del falco, senza limiti temporali e spaziali e senza la specifica previsione del divieto di predazione, ma solo quello di cattura, non offrirebbe adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale, quanto alle specie cacciabili e ai periodi di caccia.

Il ricorso fonda le censure sulla base della giurisprudenza di questa Corte secondo la quale: «La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale. Questa Corte, infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché "sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi" (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 74 del 2017).

L'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenza n. 74 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 7 del 2019).

La Regione Veneto si è difesa deducendo che la norma impugnata vieta la cattura della fauna selvatica durante i periodi e nelle zone in cui è inibito l'abbattimento, e ha sottolineato che questo divieto avrebbe un contenuto "sostanzialmente identico" al divieto di predazione già previsto dalla legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio), su cui ha inciso la legge impugnata, la cui illegittimità costituzionale era stata già esclusa da questa Corte con la sentenza n. 468 del 1999.

7.- La norma impugnata, modificando la legge reg. Veneto n. 2 del 2000, sposta la competenza relativa alle autorizzazioni all'addestramento e all'allenamento dei falchi dalla Provincia alla Regione e modifica la legge regionale precedente in ordine ai periodi per i quali è richiesta tale autorizzazione. La norma precedente prevedeva l'autorizzazione per i periodi di caccia chiusa, mentre la novella si riferisce ai periodi in cui, pur essendo aperta la caccia, non è previsto "l'abbattimento".

Va rilevato che le suddette specifiche modificazioni del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000 non violano la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché, come rilevato dalla difesa della Regione, la nuova disciplina viene, sotto questo aspetto, ad essere più restrittiva; infatti, i periodi nei quali non è previsto l'abbattimento, a cui si riferisce il divieto di cattura della fauna selvatica durante l'allenamento e l'addestramento del falco, includono anche i giorni di necessaria sospensione dell'attività venatoria; in tali giornate che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, cadono il martedì e il venerdì, è in ogni caso preclusa la caccia, anche quando la stagione venatoria è aperta, così da attenuare l'impatto di tale attività sulla fauna selvatica.

Tuttavia, tale positivo aspetto della normativa impugnata non appare sufficiente ad escludere il complessivo abbassamento del livello della tutela ambientale come censurato dalla difesa dell'Avvocatura.

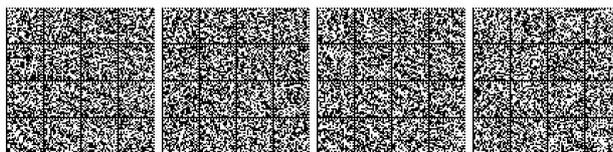
8.- Invero, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si incentra su un'altra decisiva modificazione, laddove il precedente divieto di "predazione" da parte del falco è divenuto con la novella impugnata divieto di "cattura".

La cattura si identifica, infatti, con lo scopo stesso della caccia, ma, contrariamente a quanto sottintende la difesa della Regione Veneto, il divieto per il falconiere di appropriarsi della preda non esclude che questa sia comunque uccisa dal falco.

Il precedente divieto di predazione, secondo la resistente, avrebbe gli stessi effetti pratici dell'attuale divieto di cattura, quando, invece, proprio a seguito dell'interpretazione data da questa Corte con la sentenza n. 468 del 1999 della precedente norma, novellata dalla disposizione impugnata, l'occasionale uccisione della selvaggina da parte del falco comportava la sanzione per il falconiere, integrando un'ipotesi di violazione del divieto di caccia.

La permanenza del divieto di predazione comporta l'obbligo per il falconiere di evitare, per quanto possibile, la predazione da parte del falco, adottando quelle cautele che vengono, del resto, già messe in atto con l'addestramento tramite il cosiddetto "logoro" (un finto uccello che finge da preda) e nutrendo in maniera appropriata il rapace, onde disincentivare la predazione da parte dello stesso.

In tal senso, la norma precedente, che, pur autorizzando il volo del falco durante l'intero periodo dell'anno, vietava «in termini assoluti ogni attività di addestramento o di allenamento implicante predazione» (sentenza n. 468 del 1999), costituiva un punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l'esigenza di mantenere il rapace, destinato alla caccia, in condizioni fisiche adeguate.



Va, comunque, sottolineato che la rinuncia del ricorrente all'impugnativa delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge censurata, fa salva, tra l'altro, la possibilità per la Regione di autorizzare, in determinate aree, l'addestramento dei falchi, anche accompagnati dai cani, prevedendo la possibilità di abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili.

Questa norma, in ordine alla quale è stato rinunciato il ricorso, prevede un significativo ampliamento relativamente alle possibilità di volo ed addestramento del falco nelle aree che la Regione vorrà istituire, permettendo in tali limitati spazi l'abbattimento di fauna d'allevamento.

Invece, ciò che rimane interdetto, in accoglimento delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri, è la possibilità di predazione negli spazi che la norma impugnata intende riservare alla falconeria e che corrisponde, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, a quella riservata all'addestramento dei cani.

Si tratta di aree che, in base all'art. 8, comma 4-ter, lettera e), della stessa legge regionale, sono quelle in cui sono collocabili gli appostamenti fissi e nessuna evidenza è stata data dalla Regione Veneto in ordine alla estensione di tali zone e alla percentuale che tali aree rappresentano rispetto a tutto il territorio in cui è normalmente consentita la caccia.

La limitazione riferita alle aree in cui sono consentiti gli appostamenti fissi e nelle quali possono essere addestrati i cani non risulta, in conclusione, elemento sufficiente a giustificare il superamento del divieto di predazione rispetto a quello di cattura introdotto dalla norma impugnata.

9.- Pertanto, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che sostituisce il divieto di predazione con il divieto di cattura della fauna selvatica, abbassa il livello di tutela dell'ambiente e, quindi, invade la competenza statale.

Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 "Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio"), che sostituisce l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio), nella parte in cui prevede il divieto di cattura in luogo del divieto di predazione di fauna selvatica;

2) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

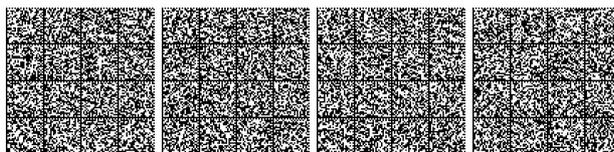
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 64

*Sentenza 26 febbraio - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Quote del costo di costruzione a carico dei titolari di nuovi permessi - Determinazioni effettuate dai Comuni prima della legge regionale n. 4 del 2015 in diretta attuazione dell'art. 16, comma 9, del testo unico dell'edilizia - Salvezza soltanto se avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio - Violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di "governo del territorio" - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra la General Beton Italy srl e il Comune di Romano d'Ezzelino con ordinanza del 5 febbraio 2019, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

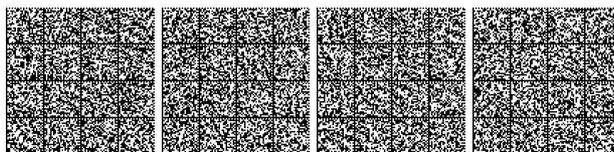
Visto l'atto di intervento della Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 febbraio 2019 (r.o. n. 95 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (d'ora innanzi: TAR Veneto) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione.

1.1.- La norma censurata è contenuta nella legge regionale che dà attuazione alla previsione di cui all'art. 16, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»; d'ora innanzi: t.u. edilizia), in base alla quale le Regioni sono tenute a determinare la quota del costo di costruzione a carico del titolare di un nuovo permesso di costruire, in misura «variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione».



In particolare, nell'adottare le quote del costo di costruzione in conformità a tale previsione, la Regione Veneto ne ha disposto l'applicazione ai procedimenti in corso, relativi ai permessi di costruire nei quali l'entità del detto contributo non sia stata ancora determinata; quindi, con la disposizione censurata, ha stabilito: «[r]esta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio».

2.- Il giudizio principale è stato promosso da General Beton Italy srl, la quale, dopo aver versato, il 5 novembre 2008, la quota del costo di costruzione richiesta dal Comune di Romano d'Ezzelino per il rilascio del permesso relativo ad un fabbricato plurifamiliare, ha ricevuto dallo stesso Comune un "atto di rettifica" del 4 dicembre 2014, con richiesta di versamento di un ulteriore importo a conguaglio; e ciò sul presupposto del fatto che la somma pagata all'atto del rilascio del titolo edilizio era stata erroneamente determinata nel 2 per cento del costo complessivo - in base a quanto previsto dalla legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio) - anziché nel maggiore importo corrispondente al 5 per cento del detto costo, misura minima fissata dal citato art. 16, comma 9, del t.u. edilizia.

2.1.- Al rifiuto della società di corrispondere il conguaglio era seguita una seconda intimazione da parte dell'ente territoriale, alla quale la ricorrente aveva nuovamente dato riscontro negativo, evidenziando che nelle more era entrata in vigore la norma censurata; secondo la ricorrente, infatti, tale ultima consentiva che il Comune potesse pretendere il contributo per il costo di costruzione in base alle quote indicate dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia solo ove la relativa determinazione fosse avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con successiva richiesta di conguaglio.

2.2.- Il Comune di Romano d'Ezzelino aveva pertanto notificato alla società un "atto di intimazione di pagamento" il 13 marzo 2017; e tale atto era stato impugnato innanzi al TAR Veneto, con contestuale richiesta di una pronuncia di accertamento negativo del diritto dell'ente territoriale a pretendere il maggior credito vantato.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la decisione della controversia impone la soluzione di un'unica questione di diritto, ovvero l'applicabilità o meno, al caso di specie, della censurata disposizione regionale.

Ove, infatti, quest'ultima fosse applicabile nel senso invocato dalla ricorrente, il Comune non avrebbe titolo a pretendere importi maggiori di quello già determinato in base alla legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

3.1.- Al riguardo, il TAR Veneto assume che la norma censurata avrebbe sostanziale efficacia retroattiva, essendo applicabile anche ai casi in cui la richiesta di conguaglio da parte dell'amministrazione sia stata effettuata prima della sua entrata in vigore.

Osserva, inoltre, che essa non è suscettibile di alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, poiché esclude espressamente l'applicazione della norma statale di principio per il caso in cui i Comuni, erroneamente, non vi abbiano provveduto all'atto del rilascio del titolo edilizio.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente denuncia l'illegittimità costituzionale della norma sotto sei distinti profili.

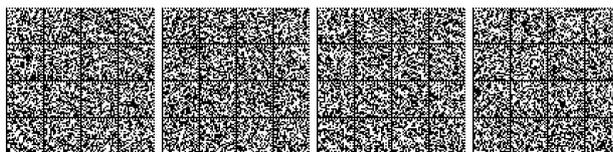
4.1.- In primo luogo, la norma censurata sarebbe illegittima per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost.

Il rimettente premette che, nell'ambito della materia «governo del territorio», l'onerosità dell'attività edificatoria costituisce un principio fondamentale e che la medesima qualificazione va attribuita a tutte le disposizioni che, incidendo su tale principio, concorrono a determinarne l'effettiva portata, comprese le norme statali che stabiliscono le misure minime e massime dei costi connessi all'attività edificatoria.

Ciò posto, osserva che, nei casi previsti dalla legge, tale attività dev'essere assoggettata al pagamento di un contributo per il costo di costruzione in base alla disciplina applicabile al momento del rilascio del titolo, e che nel caso di specie quest'ultima va individuata nel citato art. 16, comma 9, del t.u. edilizia; di qui l'illegittimità della disposizione censurata, che sottrae all'applicazione di tale legge statale di principio i contributi erroneamente liquidati in base alla previgente disciplina regionale.

4.2.- In secondo luogo, il rimettente assume che lo stesso art. 16, comma 9, del t.u. edilizia costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119, comma secondo, Cost., poiché l'obbligo al pagamento del contributo di costruzione «trova la sua ragione nella compartecipazione del soggetto che assuma l'iniziativa edificatoria ai costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione consegue».

Osserva, pertanto, che la difforme quantificazione del contributo, ricadendo sulla misura di un corrispettivo di diritto pubblico di spettanza del Comune che rilascia il titolo edilizio, e modificandola rispetto a quanto stabilito dal legislatore statale, condurrebbe ad una violazione degli artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo, Cost.



4.3.- Ad avviso del rimettente, inoltre, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, comma primo, Cost., dei quali costituisce diretta attuazione l'art. 2, comma 3, del t.u. edilizia, laddove stabilisce che: «[I]e disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

Tale ultima previsione, infatti, recando una disciplina transitoria e cedevole, destinata a trovare applicazione nelle more dell'adeguamento delle legislazioni regionali ai principi contenuti nel testo unico, avrebbe la specifica finalità di impedire che l'inerzia delle Regioni ponga nel nulla l'operatività delle norme statali di principio nella materia «governo del territorio», preservando la riserva legislativa dello Stato ed al contempo garantendo una disciplina nazionale uniforme e conforme ai medesimi principi; tale finalità sarebbe frustrata dalla norma censurata, idonea a costituire un regime differenziato rispetto a quello applicabile sull'intero territorio nazionale.

4.4.- Ancora, la norma avrebbe l'effetto di impedire ai Comuni di ottenere il pagamento del contributo per il costo di costruzione in misura pari al minimo previsto dal legislatore statale, con conseguente violazione del principio di equiordinazione fra enti territoriali (art. 114 Cost.), del principio di autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119, commi primo, secondo e quarto, Cost.) e del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.).

Il contributo per il costo di costruzione, infatti, concorrerebbe con tutte le altre entrate, aventi o meno natura tributaria, al finanziamento integrale delle spese necessarie ai Comuni per espletare le loro funzioni; la norma censurata, escludendo che i Comuni possano ottenere il contributo nella misura prevista tramite richiesta di conguaglio, inciderebbe su un credito già acquisito al patrimonio comunale per effetto del rilascio del permesso di costruire.

4.5.- La norma sarebbe inoltre illegittima con riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Al riguardo, il rimettente premette che la giurisprudenza amministrativa ha da tempo affermato che l'atto di imposizione e liquidazione del contributo, quale corrispettivo di diritto pubblico richiesto per la compartecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione, ha natura paritetica; il relativo importo, in quanto determinato interamente dalla legge, può essere rettificato dall'amministrazione in caso di errori, senza che di tanto il privato interessato possa lamentarsi, essendo anch'egli tenuto all'osservanza della norma di riferimento per la liquidazione.

La norma censurata, nell'assoggettare a disciplina peculiare un rapporto obbligatorio già sorto alla data della sua entrata in vigore, ed in particolare escludendone la modificabilità da parte del Comune una volta determinato l'importo in sede di rilascio del titolo, inciderebbe sul relativo regime giuridico, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

4.6.- Infine è denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza della disposizione censurata, che, disciplinando rapporti obbligatori di fonte legale integralmente definiti nel loro contenuto dalla medesima legge, ne regola diversamente gli effetti in dipendenza della circostanza, del tutto casuale, che il Comune abbia o meno fatto corretta applicazione della legge vigente al momento del rilascio del titolo.

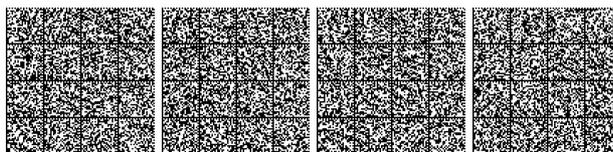
5.- Con atto depositato il 16 luglio 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente della Giunta regionale del Veneto, eccependo l'inammissibilità, ed in subordine l'infondatezza, delle questioni.

5.1.- Ricostruito il quadro degli interventi normativi che hanno determinato l'entità della quota per il costo di costruzione, ha sostenuto che la disposizione censurata non sarebbe applicabile alla fattispecie dedotta nel giudizio principale, con conseguente inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

5.2.- Nel merito, ha poi osservato che nella materia «governo del territorio» deve attribuirsi carattere di principio fondamentale alle sole norme statali che sanciscono l'onerosità degli interventi edilizi, se del caso mediante indicazione di una "forbice" di scelta per la determinazione del relativo valore, ma non alla determinazione di un coefficiente minimo al medesimo scopo, pena un'eccessiva compromissione della competenza legislativa regionale.

Ancora, ha osservato che tra le finalità dell'intervento vi era anche la salvaguardia del legittimo affidamento dei cittadini nei provvedimenti e negli atti della pubblica amministrazione; la disposizione regionale era volta, infatti, ad impedire che le eventuali determinazioni erranee del contributo operate dai Comuni all'atto del rilascio del titolo potessero comportare la successiva richiesta di ulteriori somme agli interessati, i quali peraltro si erano determinati a realizzare le opere edili sono dopo aver conosciuto gli esatti importi che avrebbero dovuto versare a corrispettivo.

Infine, con riferimento alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», ha evidenziato che la competenza statale è limitata principalmente alla determinazione degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, e gli interventi normativi che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo canoni di proporzionalità e ragionevolezza, lasciando in capo alle Regioni la potestà legislativa per l'adozione di misure di dettaglio volte ad attuare i principi fondamentali. La disposizione censurata, per l'appunto, costituiva esplicitazione della competenza regionale alla fissazione dei parametri di riferimento per il calcolo del contributo.



6.- In data 5 febbraio 2020 il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha depositato memoria integrativa, ribadendo le proprie difese, in particolare a sostegno dell'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione.

Tale norma è contenuta nella legge regionale che, attuando la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», d'ora innanzi: t.u. edilizia), sostituisce la tabella allegata alla legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), stabilendo i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione relativo ai fabbricati oggetto di intervento.

La legge dispone che tali parametri si applichino «ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non abbia ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione»; quindi, con la disposizione qui censurata, precisa: «[r]esta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio».

1.1.- Il giudice *a quo* denuncia anzitutto la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost.

La norma censurata, infatti, nel sottrarre alla diretta applicazione della disciplina statale in vigore al momento del rilascio del titolo edilizio le determinazioni della quota del costo di costruzione erroneamente effettuate in base alla disciplina regionale preesistente, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» affermato dalla legge statale.

1.2.- Il rimettente denuncia inoltre la violazione dell'art. 119, comma secondo, Cost., poiché lo stesso art. 16, comma 9, del t.u. edilizia costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, determinando la misura di un contributo destinato a coprire i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento edificatorio cui si riferisce.

1.3.- La norma è censurata anche in relazione agli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, comma primo, Cost., dei quali costituirebbe diretta attuazione l'art. 2, comma 3, del t.u. edilizia, laddove stabilisce che: «[l]e disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

Tale ultima previsione, infatti, farebbe riferimento a una disciplina transitoria e cedevole, destinata a trovare applicazione nelle more dell'adeguamento delle legislazioni regionali ai principi contenuti nel testo unico, che la norma censurata finisce con il disapplicare, costituendo un regime differenziato rispetto a quello applicabile sull'intero territorio nazionale.

1.4.- Un ulteriore profilo di censura riguarda poi l'effetto erosivo della norma sull'entità del contributo per il costo di costruzione spettante ai Comuni, da cui il rimettente fa conseguire una violazione del principio di equiordinazione fra enti territoriali (art. 114 Cost.), del principio di autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119, commi primo, secondo e quarto, Cost.) e del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.).

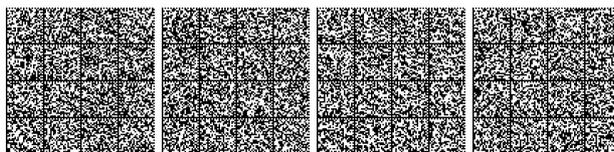
1.5.- Ancora, è denunciato un contrasto della norma con l'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Secondo il TAR Veneto, infatti, l'atto di imposizione e liquidazione del contributo per il costo di costruzione dà vita a un rapporto obbligatorio il cui contenuto è determinato interamente dalla legge; la norma censurata, assoggettando tale rapporto a una disciplina peculiare, ed in particolare escludendone la modificabilità da parte del Comune dopo il rilascio del titolo, inciderebbe sul relativo regime giuridico, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

1.6.- Infine, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza della norma censurata, la quale, disciplinando rapporti obbligatori il cui contenuto è stabilito dalla legge, ne regola diversamente gli effetti in dipendenza del fatto che il Comune abbia o meno fatto corretta applicazione della legge vigente al momento del rilascio del titolo.

2.- Il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Ha sostenuto, al riguardo, che la norma censurata non sarebbe applicabile al giudizio *a quo*, in quanto estranea alla determinazione del contributo per il costo di costruzione avvenuta in data anteriore alla sua entrata in vigore, e che



la diversa interpretazione accolta dal TAR Veneto sarebbe contraria al generale principio di irretroattività della legge, di cui all'art. 11 disp. prel. cod. civ.

### 2.1.- L'eccezione è infondata.

La natura retroattiva della norma censurata è anzitutto desumibile da un'interpretazione letterale della stessa.

Nell'introdurre i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 4 del 2015 ne dispone l'applicazione anche ai procedimenti in corso, relativi ai permessi di costruire nei quali il Comune non abbia ancora provveduto a determinare detta quota; ed in continuità con tale previsione si colloca poi quella del comma successivo, qui censurato, che fa salve le determinazioni compiute «in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001» solo ove avvenute all'atto del rilascio del titolo edilizio, «e non con successiva richiesta di conguaglio».

Il dato letterale evidenzia pertanto la chiara volontà del legislatore regionale di non intaccare le determinazioni erroneamente compiute dai Comuni in base alla preesistente legge regionale, rendendo prive di effetto le successive richieste di conguaglio volte ad adeguare il contributo per il costo di costruzione alle previsioni della legge statale applicabile.

### 2.2.- Anche un'interpretazione di tipo sistematico e teleologico conduce al medesimo risultato.

In tal senso, è opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo inerente alla disciplina del contributo per il costo di costruzione.

Tale contributo fu introdotto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), che, all'art. 3, prevedeva che il rilascio della concessione edilizia comportasse «la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione»; detto contributo, per gli edifici di nuova fabbricazione, era quantificato in «una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione» (art. 6, comma 3).

Successivamente, l'art. 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti), convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94, ridusse la quota in misura «non superiore al 10 per cento»; la preesistente “forbice” fu poi ripristinata dall'art. 7, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica).

Con l'entrata in vigore del t.u. edilizia, infine, la disciplina del contributo in questione è stata rimodellata dal citato art. 16, comma 9, che sul punto ha confermato la competenza regionale a determinarlo, fissando una quota compresa fra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione.

La Regione Veneto ha progressivamente adottato tabelle per la determinazione della quota del contributo con proprie leggi regionali, fino all'adozione della citata legge reg. Veneto n. 61 del 1985, che prevedeva una quota minima dell'uno e mezzo per cento.

La tabella allegata a tale ultima legge non è stata adeguata alla “forbice” prevista dal t.u. edilizia, all'entrata in vigore del quale il legislatore veneto ha ritenuto di adottare una disposizione transitoria, ovvero l'art. 13 della legge 1° agosto 2003, n. 16 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia).

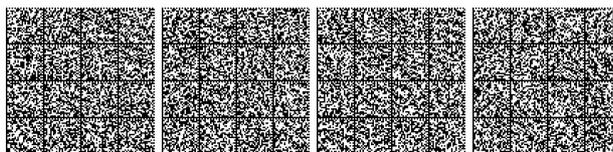
Tale disposizione, prospettando l'entrata in vigore di una «legge regionale di riordino della disciplina edilizia», ha disposto per l'applicazione, in via immediata e sino all'adozione di tale nuova legge, sia del t.u. edilizia, sia delle previsioni della l. reg. n. 61 del 1985 «che regolano la materia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo».

La mancata specificazione dei limiti di sopravvivenza della preesistente legge regionale ha generato alcune incertezze interpretative anche con riferimento al tema del contributo per il costo di costruzione.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa si è tuttavia ben presto orientata nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma statale, in quanto espressiva di una disciplina di principio, dettata al fine di assicurare uniformità nella determinazione del contributo in tutto il territorio nazionale.

2.3.- Ed è proprio sulla scorta di tale orientamento che il legislatore veneto è intervenuto con la norma censurata, evidentemente destinata a riguardare i casi nei quali i Comuni, all'atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal t.u. edilizia, salvo poi domandarne l'integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l'opzione ermeneutica favorevole all'applicazione immediata e diretta della legge statale.

Significativa, in tal senso, è l'indicazione offerta dallo stesso legislatore regionale nei lavori preparatori, ed in particolare nel comunicato del Consiglio regionale del Veneto del 6 marzo 2015, in cui è così chiarita la finalità della legge: «non potranno esserci richieste di conguaglio successive all'atto del rilascio del permesso di costruire, cosa che alcuni Comuni, per timore di possibili responsabilità contabili, stavano iniziando a fare. Le uniche richieste retroattive



saranno quelle previste in caso di errori materiali, ma non certo per le interpretazioni errate delle norme date nel passato da parte del funzionario comunale competente».

2.4.- Va quindi condivisa la tesi del rimettente secondo cui la norma censurata si applica anche alle richieste di conguaglio anteriori alla sua entrata in vigore; ne consegue una valutazione di sussistenza del requisito della rilevanza.

3.- Nel merito, la prima censura è fondata.

3.1.- Invero, la norma oggetto di scrutinio, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione.

Tale effetto determina la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia «governo del territorio».

Questa Corte ha infatti affermato che nell'ambito della normativa di principio di detta materia rientrano le disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo (sentenze n. 231 del 2016 e n. 303 del 2003), ivi comprese quelle che «concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo», in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità (sentenza n. 1033 del 1988; nello stesso senso, sentenza n. 13 del 1980).

In tal senso appare evidentemente connotata la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, che, nel fissare una cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

In proposito, è appena il caso di osservare che, nell'ambito che qui occupa, solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato.

3.2.- L'art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 4 del 2015 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., nella parte in cui fa salve le determinazioni della quota del costo di costruzione in base all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con una successiva richiesta di conguaglio.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va quindi pronunciata per quella parte della norma censurata che inizia con la parola «, purché» e termina con la parola «conguaglio».

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente alle parole: «, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

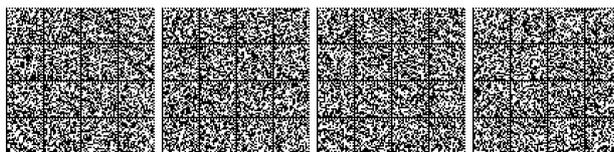
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 65

Ordinanza 26 febbraio - 10 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Permanenza dell'obbligo di pagamento nell'ipotesi di "fermo fiscale" del veicolo - Denunciato contrasto con l'esenzione prevista dalla normativa statale in caso di "fermo amministrativo" o di "fermo giudiziario", violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, disparità di trattamento tra cittadini residenti in Regioni diverse - Manifesta infondatezza della questione.**

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 182.
- Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

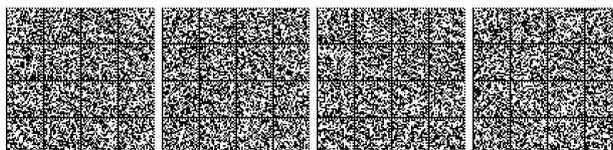
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione 29, nel procedimento vertente tra Massimo D'Iorio e la Regione Campania, con ordinanza del 27 febbraio 2017, iscritta al n. 20 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;  
deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto che - nel corso di un giudizio promosso, contro Equitalia Sud spa e la Regione Campania, per l'annullamento di un avviso di accertamento emesso per mancato pagamento della tassa automobilistica (per l'anno 2013), che il ricorrente assumeva non dovuta in quanto relativa a periodo in cui l'autovettura di sua proprietà era gravata da fermo amministrativo - l'adita Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione 29, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)» (norma poi abrogata dall'art. 19, comma 4, lettera b, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2017», ma reintrodotta, in termini analoghi, dall'art. 1, comma 21, della legge della regione Campania 31 marzo 2017, n. 10, recante «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017»);



che, secondo la rimettente, il denunciato art. 1, comma 182, della legge reg. Campania n. 5 del 2013 (che è, *ratione temporis*, la disposizione applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*) - con il prevedere che «[i]l fermo del veicolo disposto dall'agente di riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica» - contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione all'art. 5, comma trentasettesimo, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, e con gli artt. 119, secondo comma, e 120 Cost. (quest'ultimo evocato, per altro, solo in dispositivo). E ciò per le medesime ragioni per le quali la sentenza di questa Corte n. 288 del 2012, alle cui motivazioni l'ordinanza in esame fa rinvio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione, di analogo contenuto, di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (legge finanziaria 2012)»;

che, ad avviso sempre della rimettente, la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 3 Cost., «poiché, applicandola si verificherebbe una palese disparità di trattamento fra i cittadini residenti in regioni diverse del territorio italiano in relazione ad una medesima fattispecie qualora solo a quelli residenti in talune regioni venga imposto il pagamento del tributo in oggetto anche successivamente all'apposizione del fermo amministrativo del veicolo».

Considerato che, con ordinanza n. 19 del 2019 - relativa a pressoché identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)», per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost., sollevata dalla medesima Commissione tributaria provinciale di Napoli - questa Corte ha già dichiarato la sua manifesta infondatezza;

che, in detta ordinanza, in linea con quanto già chiarito con due precedenti pronunce (sentenza n. 47 del 2017 e ordinanza n. 192 del 2018), è stato ancora una volta, infatti, ribadito che il “fermo amministrativo” - al quale è correlata l'esenzione dal pagamento del tributo prevista dall'art. 5, comma trentasettesimo, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, e cui identicamente si riferiva, escludendo l'esenzione stessa, analoga disposizione della Regione Marche, per ciò caducata dalla sentenza n. 288 del 2012 - è diverso dal cosiddetto “fermo fiscale”. Atteso anche che a quest'ultimo «non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norma del codice della strada» (ordinanza n. 192 del 2018);

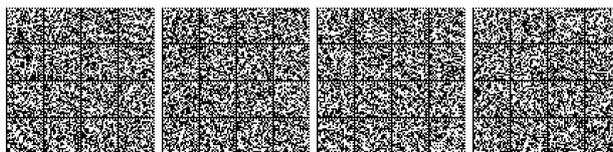
che, pertanto, l'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica nel periodo di fermo fiscale della vettura disposto dall'agente della riscossione - quale propriamente prevista dal censurato art. 1, comma 182, della legge reg. Campania n. 5 del 2013 - non si pone in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo adottato dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) disposta, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, come convertito, ed è coerente al principio - innovativamente introdotta dallo stesso d.l. - che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo (sentenza n. 47 del 2017) ovvero, comunque, alla ricorrenza di un titolo equipollente, idoneo a legittimare il possesso del veicolo (usufrutto, leasing, acquisto con patto di riservato dominio);

che, rispetto a tali motivazioni, nessuna replica né alcun argomento di segno contrario si rinviene nella ordinanza in esame;

che resta con ciò destituita di fondamento anche la nuova censura di violazione dell'art. 3 Cost., posto che la disposizione in esame - al pari delle identiche disposizioni delle altre Regioni (Toscana, Emilia-Romagna) che hanno superato il vaglio di costituzionalità (nelle richiamate pronunce. sentenza n. 47 del 2017 e ordinanza n. 192 del 2018) - si limita ad esplicitare un logico corollario di principi e regole enunciati a livello, appunto, di legislazione nazionale;

che la questione nuovamente sollevata dalla rimettente è, pertanto, sotto ogni profilo, manifestamente infondata.

Visti gli art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione 29, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200065

N. 66

*Ordinanza 10 marzo - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Procedimento per decreto - Irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva - Criteri di ragguaglio - Denunciata disparità di trattamento rispetto a quelli previsti in caso di sostituzione di pene detentive brevi e contrasto con la funzione rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 459, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

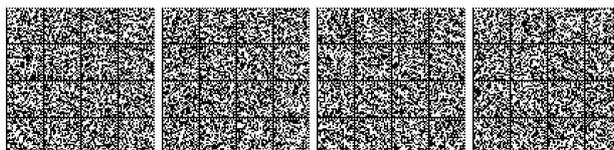
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata con ordinanza del 20 settembre 2017, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 settembre 2017, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), «nella parte in cui prevede che il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria sia pari ad euro 75 e fino a tre volte tale ammontare tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare»;

che l'ordinanza di remissione è stata pronunciata nel procedimento a carico di R. C., imputata del reato di cui all'art. 186, comma 2, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in relazione al quale il pubblico ministero ha chiesto l'emissione di decreto penale di condanna, indicando la pena da irrogare in 775 euro di ammenda;

che tale importo è stato calcolato a partire da una pena base di dieci giorni di arresto e 800 euro di ammenda, sulla quale è stata operata la diminuzione prevista dall'art. 459, comma 2, cod. proc. pen. in ragione della specialità del rito, pervenendosi così a una pena di 5 giorni di arresto (convertita a sua volta in ammenda in ragione di 75 euro pro *die*) e 400 euro di ammenda;

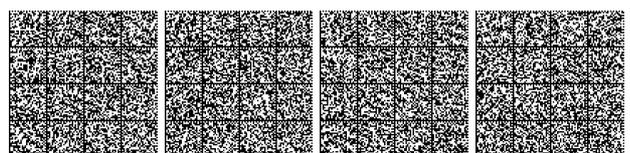
che, secondo il giudice *a quo*, le questioni sarebbero rilevanti, attesa l'insussistenza di presupposti per rigettare la richiesta del pubblico ministero di emissione del decreto;

che la norma censurata sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost., introducendo, per il solo procedimento per decreto, un trattamento sanzionatorio irragionevolmente differenziato rispetto a quello applicabile nell'ambito del rito ordinario, atteso che nel primo caso la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria avverrebbe a un tasso giornaliero compreso tra 75 e 225 euro, tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, laddove nel secondo caso il tasso di ragguglio sarebbe compreso tra 250 e 2500 euro pro *die*, in base al combinato disposto degli artt. 135 del codice penale e 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), «con differenza che non trova origine nella diversa natura dei fatti oggetto di giudizio» e che dipenderebbe solo dalla scelta discrezionale del pubblico ministero di procedere o meno con richiesta di decreto penale di condanna;

che, con specifico riferimento al giudizio *a quo*, la pena da irrogare a R. C., ai sensi dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. sarebbe pari a 775 euro, laddove, in caso di opposizione al decreto penale di condanna e di celebrazione del dibattimento, la pena applicabile ammonterebbe a non meno di 3.300 euro; risultato - questo - incompatibile con il criterio di eguaglianza e ragionevolezza, poiché non razionalmente correlabile alla mera non opposizione dell'imputata al decreto penale;

che un effetto premiale della portata di quello previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. non sarebbe stabilito per nessun altro rito alternativo, incluso il patteggiamento, ove l'imputato «di fatto rinuncia a difendersi», a fronte di uno sconto di pena, peraltro inferiore a quello conseguibile nel procedimento per decreto;

che non eliderebbe i denunciati profili di incostituzionalità della norma censurata la possibilità, per il giudice, di sindacare la congruità della pena da irrogare nel procedimento per decreto, atteso che detta valutazione riguarderebbe la pena originariamente determinata dal pubblico ministero e la compatibilità della conversione con le finalità deterrenti e rieducative, laddove il tasso di ragguglio e la necessità di tenere in considerazione le condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare sarebbero elementi prefissati dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.;



che la natura discriminatoria e l'irragionevolezza di quest'ultima disposizione non sarebbero d'altra parte superate dalla possibilità, per il giudice, di commisurare la pena all'interno di una forbice compresa tra 75 e 225 euro e di applicare le circostanze attenuanti generiche, poiché tali profili, propri sia del rito speciale per decreto, sia del rito ordinario, non scalfirebbero il quadro di «totale eterogeneità» dell'esito sanzionatorio conseguibile rispettivamente nell'ambito di ciascun procedimento;

che il rimettente dubita infine della conformità della disposizione censurata all'art. 27 Cost., ritenendo incompatibile con il fine rieducativo della pena «la irrogazione di una pena pari anche a meno di 1/20 di quella irroganda all'esito di giudizio ordinario»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi l'infondatezza delle questioni sollevate;

che, ad avviso dell'interveniente, il procedimento per decreto penale di condanna e la sostituzione delle pene detentive brevi disciplinata dall'art. 53 della legge n. 689 del 1981 sarebbero istituiti assolutamente eterogenei, l'uno di carattere processuale, l'altro di natura sostanziale, sicché il secondo non potrebbe fungere da *tertium comparationis* rispetto alla norma censurata;

che, ancora, il procedimento per decreto non avrebbe natura di rito premiale in senso stretto, a differenza del giudizio abbreviato e del patteggiamento, sicché non sarebbe possibile operare una utile comparazione tra istituti;

che sarebbe altresì ingiustificato porre a confronto il risultato sanzionatorio conseguibile all'esito del procedimento per decreto rispetto a quello riconducibile al rito ordinario, avuto riguardo alle finalità acceleratorie e deflative che connotano il primo procedimento;

che, infine, questioni identiche a quelle sollevate dal giudice *a quo* sarebbero state dichiarate da questa Corte infondate con la sentenza n. 155 del 2019.

Considerato che il Tribunale ordinario di Macerata dubita - in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), «nella parte in cui prevede che il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria sia pari ad euro 75 e fino a tre volte tale ammontare tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare»;

che questioni identiche a quelle sollevate dal rimettente sono già state esaminate da questa Corte e ritenute infondate con la sentenza n. 155 del 2019;

che in detta pronuncia questa Corte ha ritenuto insussistente la lamentata lesione dell'art. 3 Cost., in relazione alla disparità di trattamento tra gli imputati giudicati con il procedimento per decreto penale da un lato, e gli imputati giudicati con il procedimento ordinario o con altri riti speciali dall'altro lato, avuto riguardo alla finalità di incentivazione della scelta del procedimento per decreto perseguita dal legislatore, il quale non ha dunque travalicato l'ampia discrezionalità di cui gode in materia di determinazione dei trattamenti sanzionatori (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016) così come di disciplina degli istituti processualpenalistici (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2018);

che, sempre nella sentenza n. 155 del 2019, questa Corte ha respinto una censura, analoga a quella oggi formulata, di contrarietà dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. all'art. 27 Cost., evidenziando come la denunciata eccessiva tenuità del trattamento sanzionatorio introdotto dalla disposizione censurata sia insuscettibile di risolversi in un vulnus alla funzione rieducativa della pena, atteso che tale finalità risulta costantemente evocata, nella giurisprudenza costituzionale, in relazione alla necessità che la pena non sia sproporzionata per eccesso rispetto alla gravità del fatto di reato (*ex multis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018), e non certo a sostegno di pronunce il cui effetto sia quello di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto discrezionalmente dal legislatore;

che il rimettente non prospetta argomentazioni diverse da quelle già esaminate e disattese da questa Corte nella sentenza n. 155 del 2019, sicché le odierne questioni debbono essere dichiarate manifestamente infondate.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200066

N. 67

*Ordinanza 24 marzo - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive - Divieto nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a).
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Salerno, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza dell'11 aprile 2019, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2020.

Ritenuto che, con ordinanza dell'11 aprile 2019, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Salerno, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* del codice penale;

che il rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi nell'ambito di un incidente di esecuzione promosso da A. M. per ottenere la sospensione dell'ordine di esecuzione emesso nei propri confronti l'8 febbraio 2019, e relativo a una sentenza di applicazione su richiesta delle parti della pena di due anni e sei mesi di reclusione per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* cod. pen., divenuta irrevocabile il 10 gennaio 2019;

che tale istanza dovrebbe essere rigettata, ai sensi della disposizione censurata;

che, tuttavia, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione, sospettandone anzitutto il contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il «vincolo di proporzionalità che deve sussistere tra gravità del reato ed entità della punizione» che discende da tale principio (è citata la sentenza n. 409 del 1989);

che, come osserva il rimettente, la sentenza n. 125 del 2016 di questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui stabiliva che non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto con strappo di cui all'art. 624-*bis*, secondo comma, cod. pen.;

che, secondo il giudice *a quo*, il mantenimento del divieto di sospendere l'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione, previsto dal primo comma del medesimo art. 624-*bis* cod. pen., produrrebbe una disparità di trattamento sanzionatorio - risultante dalle diverse modalità esecutive della pena - tra illeciti penali di disvalore sostanzialmente omogeneo;

che, anzi, il deteriore trattamento sanzionatorio riservato al furto in abitazione risulterebbe ad avviso del rimettente vieppiù irragionevole, a fronte dell'assenza in tale figura delittuosa dell'elemento della violenza, che deve invece sussistere - quanto meno nella forma della violenza sulle cose - perché sia configurato il furto con strappo;

che, d'altra parte, il generalizzato divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione posto dalla disposizione censurata sarebbe, secondo il giudice *a quo*, incompatibile con il costante orientamento di questa Corte, che «esclude nella materia dei benefici penitenziari rigidi automatismi e postula invece, una valutazione individualizzata del prevenuto»;

che la disposizione censurata si porrebbe altresì in contrasto, ad avviso del rimettente, con il principio della finalità rieducativa della pena, di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., che sarebbe vulnerato proprio dalla presunzione assoluta di pericolosità sottesa alla disposizione medesima;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate infondate;

che, infatti, ad avviso dell'interveniente non sussisterebbe l'irragionevolezza lamentata dal giudice *a quo*, dal momento che l'inclusione del furto in abitazione tra i reati per i quali non può essere sospeso l'ordine di esecuzione della pena deriverebbe «da una scelta di politica criminale che appare giustificata dalla pericolosità presunta dell'autore del fatto, sancita in maniera identica anche per il delitto di rapina qualora essa sia stata commessa nei luoghi di cui all'art. 624-*bis* c.p., ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-*bis* c.p., tale delitto essendo specificamente menzionato tra quelli menzionati nell'art. 4 bis della legge n. 374 [recte: 354]/1975, per i quali vige il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione»;



che in particolare il comune riferimento al contesto domiciliare, che connota sia il furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* cod. pen. sia la rapina aggravata di cui all'art. 628, terzo comma, numero 3-*bis*, cod. pen., escluderebbe l'irragionevolezza della scelta legislativa, «in considerazione dell'accresciuto allarme sociale per le condotte criminose che minano la sicurezza degli individui all'interno dei luoghi dove si svolge la loro vita privata», allarme «che ha indotto, in tempi recenti, il legislatore ad incrementare la tutela del domicilio privato, aumentando significativamente le pene previste per il delitto di violazione di domicilio [...], per il delitto di rapina aggravata dall'esser stata commessa in uno dei luoghi di cui all'art. 624-*bis* c.p., nonché per il delitto di furto in abitazione»;

che, sempre ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il necessario finalismo rieducativo della pena non impedirebbe al legislatore «la previsione di un accesso differenziato alle misure alternative a soggetti la cui maggiore pericolosità sociale è presunta sulla base della natura del reato commesso» (è citata l'ordinanza n. 166 del 2010).

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Salerno, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* del codice penale;

che identiche questioni sono state ritenute non fondate da questa Corte con la sentenza n. 216 del 2019, che ha anzitutto escluso l'allegato vizio di irragionevolezza della disposizione censurata, la quale «trova [...] la propria *ratio* nella discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato»;

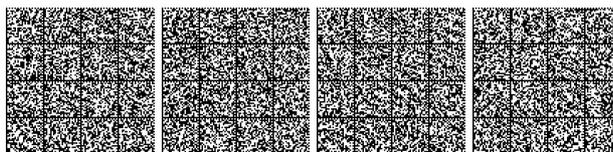
che la particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore, dimostrate dall'ingresso non autorizzato nei luoghi predetti al fine di commettervi un furto, non vengono meno per il solo fatto che l'autore non abbia usato violenza nei confronti di alcuno;

che nella sentenza n. 216 del 2019 si è altresì negato che la disposizione censurata dia luogo a un irragionevole automatismo legislativo: «il legislatore, infatti, ha, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ritenuto che - indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato, e dall'entità della pena irrogatagli - la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna»;

che, infine, in tale sentenza si è ritenuto insussistente il lamentato contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che la valutazione individualizzata rispetto alla possibile concessione dei benefici penitenziari resta pur sempre «demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei benefici, che il condannato può comunque presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda»;

che per tutte queste ragioni le questioni sollevate debbono essere ritenute manifestamente infondate, ferma restando l'opportunità - già segnalata nella sentenza n. 216 del 2019 (punto 4. del Considerato in diritto) - che il legislatore intervenga a rimediare alla «incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali - tuttavia - la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena»: con il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Salerno, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200067

N. 68

*Ordinanza 24 marzo - 10 aprile 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Incremento del contributo straordinario al consorzio zona industriale apuana - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Toscana 20 luglio 2018, n. 37, art. 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 108, paragrafo 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 20 luglio 2018, n. 37 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2018-2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-30 settembre 2018, depositato in cancelleria il 2 ottobre 2018, iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2020.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Toscana 20 luglio 2018, n. 37 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2018-2020), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

che, secondo il ricorrente, l'impugnato art. 3 della legge reg. Toscana n. 37 del 2018 - nell'autorizzare, al comma 1, un incremento di 500.000 euro del contributo straordinario al consorzio zona industriale apuana (ZIA), al fine di coprire il disavanzo economico finanziario risultante dalla chiusura della gestione commissariale, e nell'indicare, al comma 2, la relativa copertura di spesa - prevede un aiuto di Stato erogato senza la necessaria previa comunicazione alla Commissione europea e il conseguente obbligo di sospensione sino alla decisione della Commissione medesima;

che, la Regione Toscana, nel resistere al ricorso, ha sostenuto la non assoggettabilità del contributo in questione alla disciplina sugli aiuti di Stato, stante la natura prevalentemente non economica dell'attività esercitata dal consorzio ZIA e, in ogni caso, la non selettività della misura, agendo il consorzio in favore di tutte le imprese della zona industriale apuana; in via subordinata, ha affermato la ricorrenza dei presupposti che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, giustificano l'intervento pubblico secondo il cosiddetto criterio dell'investitore privato;

che nelle more del giudizio la disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 24 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018);

che, con atto depositato il 3 settembre 2019, il ricorrente ha dichiarato di rinunciare al ricorso sulla base della delibera in tal senso adottata dal Consiglio dei ministri il 19 luglio 2019;

che, con atto depositato il 9 ottobre 2019, il Presidente della Regione Toscana, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale del 24 settembre precedente, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

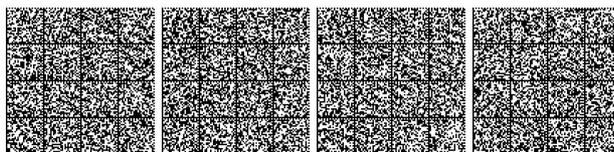
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200068



n. 69

*Ordinanza 24 marzo - 10 aprile 2020*

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da una senatrice per le quali è pendente processo penale - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Verona - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

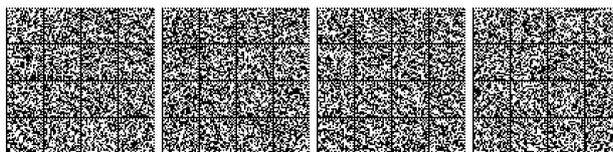
### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (approvazione del doc. IV-ter, n. 5-A), promosso dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona, con ricorso spedito per la notificazione il 15 novembre, depositato in cancelleria il 18 novembre 2019 e iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri 2019, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2020.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 15 novembre e depositato il 18 novembre 2019, il Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 9 gennaio 2019 (approvazione del doc. IV-ter, n. 5-A), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni rese da A.C. B., senatrice all'epoca dei fatti, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito dal giudice ricorrente, nel procedimento penale innanzi a esso pendente, l'on. A.C. B. è imputata dei reati di cui agli artt. 416, comma 1, e 318 del codice penale per avere, per l'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri, in qualità di senatrice della Repubblica, accettato la promessa e ricevuto denaro e altre utilità dal direttore generale di un consorzio, per la promozione, il rafforzamento e l'appoggio politico al sodalizio criminoso costituito dallo stesso consorzio, da realizzarsi, in particolare, attraverso la presentazione di un emendamento a esso favorevole, nonché attraverso il concreto interessamento circa l'iter legislativo di tale emendamento;



che, a seguito della richiesta di rinvio a giudizio, l'imputata ha sollevato eccezione di insindacabilità ai sensi dell'art. 68 Cost. e, con ordinanza del 26 aprile 2018, il Giudice dell'udienza preliminare ha sospeso il processo e trasmesso copia degli atti al Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

che, riferisce ancora il ricorrente, con la deliberazione del 9 gennaio 2019 il Senato della Repubblica ha approvato la relazione con la quale la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha proposto di deliberare che le dichiarazioni della senatrice A.C. B. costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, Cost.;

che nella deliberazione impugnata il Senato avrebbe ritenuto insussistente il reato di corruzione per mancanza dell'elemento soggettivo e, in particolare, della cosiddetta voluntas accipiendi; e che, in questo modo, il Senato avrebbe esercitato un sindacato sulla non manifesta implausibilità dell'accusa, attribuendosi un potere inesistente di valutarne il fondamento non rientrante nell'ambito delle attribuzioni della Camera di appartenenza del parlamentare, spettando esclusivamente all'autorità giudiziaria;

che, d'altra parte, nel caso in cui si proceda nei confronti di un parlamentare per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, non potrebbe essere invocata la garanzia dell'insindacabilità; a questo riguardo, sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sesta sezione penale, del 6 giugno 2017, n. 36769, e 11 settembre 2018, n. 40347, con le quali è stato ritenuto che l'immunità prevista dall'art. 68 Cost. non precluda la perseguibilità del delitto di corruzione per l'esercizio della funzione, di cui all'art. 318 cod. pen., il quale sarebbe configurabile anche nei confronti di un membro del Parlamento;

che il ricorrente ha, quindi, chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che i fatti per i quali è pendente procedimento penale nei confronti della senatrice A.C. B. concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.; ed è altresì richiesto l'annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato il 9 gennaio 2019.

Considerato che, con ricorso depositato il 18 novembre 2019, il Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 9 gennaio 2019 (approvazione del doc. IV-ter, n. 5-A), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni rese da A.C. B., senatrice all'epoca dei fatti, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

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

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Verona a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 139 del 2016, n. 25 del 2013 e n. 142 del 2011);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.;

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

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 139 e n. 91 del 2016, n. 286, n. 161, n. 150 e n. 53 del 2014).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Verona, nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

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

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200069





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 8 del 2014 - Immissione di materiale ittico - Divieto di immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi illimitatamente e in natura.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Liguria - Costituzione di società *in house* nell'ambito delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di conferimento di incarichi di direzione apicale.**

– Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), artt. 3, comma 3; 5; 6; e 31, commi 1 e 2.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura Generale dello Stato, (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti FAX 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia

nei confronti della Regione Liguria, in persona del Presidente *p.t.*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della Legge n. 31 del 27 dicembre 2019 recante “Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020”, con riferimento agli artt. 3, comma terzo, 31, commi 1 e 2, 5, 6.

La Regione Liguria con la legge sopra epigrafata, relativamente alle norme testé citate ha ecceduto della propria competenza, così come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

## MOTIVI

La legge regionale impugnata con le disposizioni sopra richiamate è in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.), materia quest'ultima “trasversale” e “prevalente”, che si impone integralmente nei confronti delle Regioni che non possono contraddirla, e a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (Corte Cost., sentenza n. 249 del 2009).

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nell'affermare, da un lato, che la materia “tutela dell'ambiente” rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione e inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; dall'altro, che si tratta di una “materia trasversale”, titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto, anche in “campi di esperienza” - le cosiddette “materie” in senso proprio - attribuiti alla competenza legislativa regionale. Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il



punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuata dalla norma statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 12. del Considerato in diritto).

È infatti confermato dall'insegnamento della giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 7/2019) che il carattere trasversale della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" consente al legislatore regionale di adottare soltanto norme di tutela più elevata.

Operata tale premessa il comma 3 dell'articolo 3, che sotto la rubrica "Modifiche alla legge regionale 1 aprile 2014, n. 8 «disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico»", nel modificare il comma 1 dell'articolo 16 di detta legge prevede espressamente che

“ 1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 E vietata l'immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi, illimitatamente e in natura.”

Tale norma appare in contrasto con il disposto di cui all'articolo 12, comma 3 e s.m.i. del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che vieta l'immissione in natura di specie e di popolazioni non autoctone, salva la possibilità di deroghe rilasciate dal Ministero dell'Ambiente, senza prevedere alcuna distinzione.

Siffatto divieto si applica anche nei confronti di specie e di popolazioni autoctone per il territorio italiano quando la loro introduzione interessa porzioni di territorio esterne all'arca di distribuzione naturale. Secondo i criteri adottati ai sensi del comma 1 del citato articolo 12 da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, nel rispetto delle finalità del regolamento e della salute e del benessere delle specie.

La norma della legge regionale in esame, nella sua attuale formulazione, risulta pertanto meno restrittiva rispetto alla norma nazionale e potrebbe, tra l'altro, consentire l'immissione di soggetti di specie non autoctone purché sterili.

Giova ricordare che la materia era già stata affrontata nella precedente legge della Regione Liguria n. 29 del 27 dicembre 2018, oggetto di relativa impugnativa da parte del ministero dell'ambiente e per la quale risulta ancora pendente relativo giudizio di legittimità Costituzionale in via principale ex articolo 127. Cost., avviato su ricorso depositato l'8 marzo 2020 (GU n. 22 del 29 maggio 2019).

La modifica alla Legge regionale 1 aprile 2014, n. 8, inoltre, non tiene conto del contrasto:

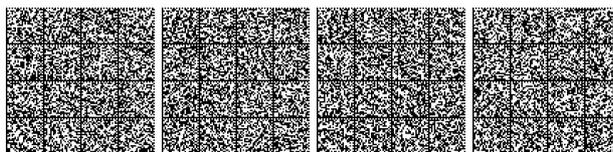
- con il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230 recante "Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive che all'art 6, comma 1, vieta il rilascio nell'ambiente di esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale, transnazionale o nazionale;

- con le previsioni di cui al regolamento (CE) 708/2007 "relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti", che prevedono l'adozione di una serie di procedure e provvedimenti volti a garantire un'adeguata protezione degli habitat acquatici dai rischi derivanti dall'impiego di specie alloctone in acquacoltura.

Al riguardo l'invasione della competenza statale deriva dalla circostanza che la legge regionale impugnata autorizza direttamente le immissioni di specie alloctone, superando l'intero sistema di verifiche preventive e di autorizzazioni e soprattutto il divieto di introduzione, previsti dalla normativa statale di settore attuativa di precise prescrizioni di diritto europeo - espresse dal regolamento (UE) n. 1143 del 2014 e dal regolamento CE n. 708 del 2007 - e comunque fondante su standard uniformi di tutela dell'ambiente, non differenziabili tra Regione e Regione.

Inoltre, la normativa regionale *de qua* viola l'art. 117, primo comma, Cost. per il contrasto con il principio di precauzione che trova relativa espressione nelle disposizioni della Direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat), le quali consentono agli Stati membri, in funzione di conservazione dell'equilibrio ambientale, di vietare l'introduzione di specie alloctone, come ha fatto il legislatore italiano senza incontrare censura né in sede europea né da parte delle Regioni.

Come dianzi accennato l'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dal già citato art. 12 dei d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n.120 del 2003 e successivamente sostituito dall'art. 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica. 5 luglio 2019. n. 102, in attuazione della cd. Direttiva Habitat (art. 22. lettere a e b) che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente



vietare. Le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone.

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il richiamato d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato da ultimo nel 2019, attraverso la fissazione del divieto d'immissione in natura di specie e di popolazioni non autoctone (art. 12, comma 3). E di un regime derogatorio attivabile su istanza delle Regioni o degli enti di gestione delle aree, finalizzata a richiedere l'immissione in natura delle specie e delle popolazioni non autoctone (articolo 12, comma 4) per motivate ragioni di rilevante interesse pubblico, connesse a esigenze ambientali, economiche, sociali e culturali, e comunque in modo che non sia arrecato alcun pregiudizio agli habitat naturali nella loro area di ripartizione naturale né alla fauna e alla flora selvatiche locali.

L'autorizzazione è rilasciata con provvedimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (articolo 12, comma 5), sentiti il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo e il Ministero della salute, previo parere del Consiglio del Sistema nazionale di cui all'articolo 13, comma 2, della legge n. 132 del 2016, entro sessanta giorni dal ricevimento della istanza.

L'autorizzazione anzidetta è, altresì subordinata (articolo 12, comma 6) alla valutazione di uno specifico studio del rischio che l'immissione comporta per la conservazione delle specie e degli habitat naturali, predisposto dagli enti richiedenti sulla base dei criteri di cui al comma 1 dello stesso articolo 12.

Resta ferma la potestà, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove lo ritenga necessario all'esito della valutazione di non autorizzare l'immissione.

Palese è da ritenersi, dunque, il conflitto della norma regionale *de qua* con i vincoli e parametri fissati dalla normativa statale al fine di evitare che l'immissione di specie alloctone in ambito naturale non arrechi pregiudizio all'ecosistema e alle specie e alle popolazioni autoctone.

Relativamente all'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali, la Corte Costituzionale ha poi affermato che la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica». Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una «tutela piena ed adeguata» dell'ambiente, lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela (Corte Cost. sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012).

A tali limiti e Regioni devono, dunque, adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, ove lo ritengano opportuno, di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, «limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali» (Corte Cost., sentenza n. 30 del 2009; in senso conforme Corte Cost., sentenza n. 151 del 2011).

Alla luce di quanto anzidetto è da ritenersi che l'intervento legislativo della Regione Liguria si ponga in evidente contrasto con i principi sanciti dalla normativa statale ed eurounitaria dianzi citata, consentendo l'immissione di specie alloctone nei corpi idrici naturali, senza considerare in alcun modo gli effetti sul popolamento ittico originario e, più in generale, sull'ecosistema acquatico, di per sé lesivo della fauna autoctona a prescindere dalla sterilità. Per quanto precede la norma qui censurata (art. 3 comma 3) viola l'art. 117, commi primo e secondo, lett. s) della Costituzione in riferimento ai parametri statali ed eurounitari testé citati.

La disposizione contenuta nell'articolo 31 comma 1, della Legge regionale Liguria 31 dicembre 2019, n. 31, attribuisce alle "... aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e successive modificazioni e integrazioni" la facoltà di "... costituire società in house che abbiano per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche riguardanti le attività logistico-alberghiere comprendenti servizi sociosanitari, socio-assistenziali e ausiliari".

Al riguardo, si rappresenta che la disposizione sopra riportata appare superflua ed, al contempo, interviene in una materia di competenza legislativa esclusiva statale.

In particolare, sotto quest'ultimo aspetto, l'articolo 31, comma 1, della L.r. Liguria n. 31/2019, interviene in un ambito — la disciplina delle società in house — che appartiene alla materia della "tutela della concorrenza" di competenza "legislativa esclusiva statale" in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

Inoltre, si fa presente che la disposizione in esame, è in contrasto con i vincoli di scopo e di attività previsti dall'articolo 4, commi 1 e 2, del D.Lgs. N. 175/2016, in particolare nella parte in cui consente la costituzione di società



in house aventi ad oggetto attività "... riguardanti le attività logistico-alberghiere comprendenti servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e ausiliari".

Si precisa, altresì, che l'art. 9 bis, comma 4, del d.lgs. N. 502 del 1992 (recante il riordino della disciplina in materia sanitaria) prevede che: "Al di fuori dei programmi di sperimentazione di cui al presente articolo, è fatto divieto alle aziende del Servizio sanitario nazionale di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute". Tale disposizione non rientra tra quelle abrogate dal d.lgs. N. 175/2016.

Da ultimo, il comma 2 dell'art. 31 della medesima Legge regionale prevede che: "Le procedure assunzionali del personale delle società di cui al comma 1 si conformano alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 2, del D.Lgs. 175/2016 e successive modificazioni e integrazioni".

In proposito, si fa presente che tale disposizione è superflua, tenuto conto che l'articolo 19, comma 2, del D.Lgs. N. 175/2016, si applica a tutte le società a controllo pubblico.

L'Articolo 5 che prevede che "Nel quadro dell'economia di spesa derivante dall'impiego in più enti del settore regionale allargato del medesimo personale con qualifica dirigenziale, nel caso in cui a un dirigente a tempo indeterminato, anche esterno alla dirigenza regionale, sia assegnato l'incarico di direzione apicale di più di un ente ovvero di struttura anche regionale, l'incarico si può configurare quale struttura organizzativa complessa con determinazione dell'ente di appartenenza. Con determinazione del Direttore generale competente possono essere affidate e delegate, nell'ambito del Dipartimento di afferenza e senza oneri per il bilancio regionale, ai suddetto dirigente, titolare di struttura regionale, incaricato della responsabilità di struttura organizzativa complessa, le finzioni anche vicarie di cui all'articolo 15-bis della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 59 (Norme sul modello organizzativo e sulla dirigenza della Regione Liguria) e successive modificazioni e integrazioni".

Il succitato articolo 15-bis della L.R. n. 59 del 2009 a sua volta dispone "Il Vice Direttore generale, struttura organizzativa complessa, esercita le finzioni dirigenziali complesse di Dipartimento o della Direzione centrale o della Segreteria generale ad esso espressamente attribuite dalla Giunta regionale all'atto del conferimento dell'incarico e le altre funzioni ad esso delegate dal Direttore competente o dai Segretario Generale".

L'articolo 6 dispone la soppressione delle parole "da almeno un quinquennio" dal comma 6 dell'articolo 24 della LR 59/2009 che, a sua volta, detta disposizioni in materia di conferimento di incarichi dirigenziali di struttura organizzativa complessa.

Tanto premesso si rappresenta che i predetti articoli 5 e 6, nel dettare disposizioni in materia di conferimento di incarichi di direzione apicale, se pur ricondotti "nel quadro dell'economia di spesa" che il legislatore regionale intenderebbe perseguire, sono in contrasto con quanto previsto dagli articoli 23 e 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, tanto sotto il profilo procedimentale del conferimento, quanto in ordine ai requisiti che i candidati all'incarico debbono possedere, tra i quali deve includersi il riferimento all'esperienza quinquennale, stralciato dalla norma regionale e invero richiesto dal citato articolo 23 del d.lgs. 165 del 2001, ai fini del passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale, nonché dall'articolo 19, comma 6, in ordine al conferimento di incarichi dirigenziali esterni. In ragione delle suesposte motivazioni, gli articoli 5 e 6 sono in evidente contrasto con l'art. 117, comma 2 lett. l) Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Al riguardo si richiama la costante giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la materia del rapporto di lavoro pubblico regionale all'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma secondo, lett. l) (sentenza n. 257/2016).

*P.Q.M.*

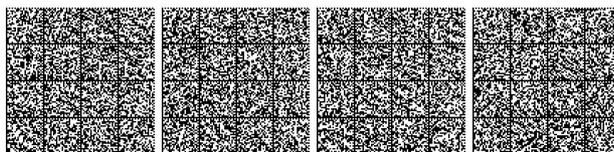
*Si conclude*

*perché siano dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 3, comma 3, 31, commi 1 e 2, 5 e 6 della legge della Regione Liguria n. 31/2019.*

*Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 25 febbraio 2020.*

Roma, 28 febbraio 2020

*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: FIGLIOLIA*



## N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Molise - Modifiche alla legge regionale n. 19 del 2000 - Norma transitoria per l'affidamento dei servizi - Previsione che la Regione, nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere.**

- Legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22 (“Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)”), art. 3, comma 2.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'avvocatura generale dello stato, presso i cui Uffici domicilia *ope legis* sin Roma, via dei Portoghesi n. 12 (codice fiscale 802240305871, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it );

contro la Regione Molise in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 54 del 31 dicembre 2019 recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)».

La legge riportata in epigrafe viene impugnata, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 25 febbraio 2020, nelle sopraindicate disposizioni sulla base dei seguenti

## MOTIVI

I – Violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al regolamento CE n. 1370/2007.

II – Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), per violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

La legge regionale in epigrafe impugnata reca alcune disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale).

In particolare, l'art. 3 della legge regionale n. 22/2019, rubricato «Modifica dell'art. 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19», al comma 2 recita testualmente:

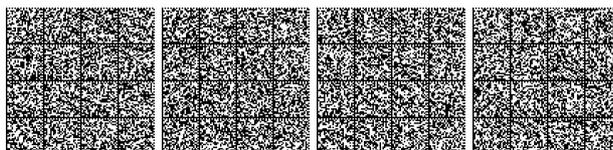
«2. All'art. 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma «6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti».

Tale disposizione, sulla base delle considerazioni di seguito esposte, si pone in diretto contrasto con la disciplina europea di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 e in tal modo, essa viola l'art. 117, primo comma della Costituzione.

Inoltre, la norma impugnata risulta anche in contrasto con la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, cui è riconducibile la disciplina degli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, anche su gomma.

I) Si premette che, in base all'art. 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, la data del 3 dicembre 2019 costituisce il termine di chiusura del periodo transitorio ed il limite ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 del medesimo regolamento in materia di gare di appalto, finalizzate all'individuazione dei gestori del trasporto pubblico locale di passeggeri.

Secondo le previsioni del Regolamento CE n. 1370/2007, emanato nel 2007, entro la data del 3 dicembre 2019, l'aggiudicazione dei contratti del trasporto locale sarebbe dovuta tassativamente avvenire con l'adozione delle modalità richieste dall'art. 5, paragrafo 3, del Regolamento stesso, ovvero per mezzo di una «procedura di gara equa, aperta a tutti gli operatori» nei rispetto dei «principi di trasparenza e di non discriminazione». Ciò, fatte salve le ipotesi particolari, tassativamente disciplinate sempre dall'art. 5, nei paragrafi 2 e 5.



Tanto premesso, la legge regionale in esame si pone in grave contrasto con tali previsioni regolamentari comunitarie.

Occorre ricordare, innanzitutto, che a seguito di delibera del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2020, il Presidente del Consiglio ha da ultimo proposto analogo ricorso ex art. 127 della Costituzione, (ricorso per legittimità costituzionale n. 2 del 17 gennaio 2020 – pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 6 del 5 febbraio 2020), avverso la legge della Regione Molise n. 15 del 13 novembre 2019 nella misura in cui (con l'art. 1) modificando l'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015 n. 9 e sostituendo le parole «1 settembre 2017» con l'espressione «31 dicembre 2020» ha sostanzialmente differito a tale data il termine (peraltro, già scaduto) precedentemente fissato al 1° settembre 2017, per l'adempimento da parte dei Comuni «in forma singola o associata» dell'obbligo di «effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara» ai fini dell'affidamento dei predetti servizi.

Di fatto, tale disposizione, con l'allungamento del termine al 31 dicembre 2020, ha confermato la validità dei contratti di servizio in essere fino alla suddetta data del 31 dicembre 2020. Il conseguente superamento del termine ultimo del 3 dicembre 2019 ha già configurato, pertanto, una situazione di contrasto con la vigente disciplina europea, sollecitando la conseguente impugnativa del Governo per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché per rilevato contrasto con la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, atteso che l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale attiene a tale materia.

Analoghe violazioni si riscontrano anche con riferimento all'art. 3, comma 2 della legge regionale del Molise oggetto della odierna impugnativa.

Si premette che il comma 5 dell'art. 15 della legge regionale n. 19 del 2000, non modificato dalla legge regionale in oggetto, dispone che: «5. Dal 1° gennaio 2004 la Regione, le province ed i comuni stipulano contratti di servizio di durata quinquennale preferendo, in prima applicazione ed a parità di condizioni, le precedenti imprese private concessionarie già operanti nelle aree interessate che singolarmente o in forma aggregata, sviluppano una percorrenza annua di almeno 400.000 chilometri».

La disposizione in esame, è già di per sé in contrasto con il regime degli affidamenti previsto dal richiamato regolamento (CE) n. 1370/2007, in quanto volta ad autorizzare, in buona sostanza, affidamenti diretti alle imprese già concessionarie dei servizi in luogo della prescritta gara. Tale disposizione, tuttavia, non risulta in precedenza impugnata.

Dopo il comma 5, si aggiunge ora, sempre nell'ambito della norma transitoria per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (art. 15, legge n. 19/2000), e in virtù dell'intervento normativo di cui all'impugnato art. 3, comma 2, della legge regionale n. 22/2019, il disposto del successivo comma 6, dedicato al trasporto pubblico su gomma, che finisce per amplificare gli effetti distorsivi della concorrenza da parte della normativa regionale del Molise, già in forte di contrasto con i principi di cui al regolamento (CE) 1370/2007 come ricordato a proposito della recente impugnativa dell'art. 1 della legge regionale n. 15/2019.

Ciò in quanto, autorizzando la Regione Molise, nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, a porre in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere, la norma conferma, di fatto, prorogandola, la validità degli attuali affidamenti.

Come già accennato, con la norma già oggetto di impugnativa, nel consentire ai Comuni in forma singola e associata di pubblicare il bando di gara entro 31 dicembre 2020 si sono rimessi in termini i medesimi enti, i quali, per contro, sarebbero stati obbligati a procedere con le gare ai sensi del menzionato art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015 n. 9 entro il 31 dicembre 2017 e che, invece, di fatto, grazie alla modifica di cui all'art. 1 della legge della stessa Regione Molise n. 15/2019, ora finiscono per disporre di un periodo temporale di adeguamento più ampio (entro il 31 dicembre 2020). Ciò, senza che sia previsto al contempo, un termine di conclusione delle procedure, la disposizione limitandosi a rinviare il mero avvio della gara (in tal senso, l'art. 1 della legge n. 15 del 13 novembre 2019 che, a sua volta, modifica l'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015 n. 9, oggetto di precedente impugnativa) Con la disposizione, da ultimo emanata, la Regione Molise, con riferimento al servizio di trasporto pubblico su gomma – che comunque rappresenta un settore importante dei servizi di trasporto pubblico locale (come individuati dall'art. 2 della legge regionale n. 19/2000 che vi ricomprende, alla lettera a), anche il «trasporto su strada»), prevede ora che, nelle more degli affidamenti di tale tipologia di servizio di trasporto locale, la Regione debba attivare tutte le iniziative per «adeguare i contratti ponte in essere», al fine di raggiungere le finalità ivi indicate, là dove l'espressione «adeguare» lascia intendere una ulteriore protrazione temporale dei contratti e ciò, non solo fino alla data di predisposizione dei bandi ma anche in un periodo temporale successivo.



L'attuale comma 6 dell'art. 15 della legge n. 19 del 2000, infatti, estende l'adeguamento e, dunque, anche la durata dei contratti ponte, a tutti i contratti in essere relativi al servizio di trasporto pubblico locale su gomma e per il tempo occorrente secondo le previsioni testuali della disposizione – ai fini della «redazione, pubblicazione e aggiudicazione», ovvero per tutto il tempo occorrente alla conclusione del procedimento di gara e, dunque, si intende, fino al perfezionarsi dei nuovi affidamenti.

La disposizione qui impugnata, pertanto, aggrava ulteriormente ed ancora una volta, conferma e protrae, il superamento del termine ultimo del 3 dicembre 2019, fissato dal regolamento (CE) n. 1370/2007, rendendo ancora più evidente una palese situazione di contrasto, da parte della normativa regionale del Molise, con la disciplina regolamentare comunitaria.

D'altra parte, le finalità indicate dalla norma nella esigenza di «razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti», non costituiscono ragioni esimenti ai sensi del richiamato regolamento comunitario, non essendo contemplate nei limitati casi di deroga ivi previsti dall'art. 5.

Di qui la contestata violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

II. Sotto altro profilo, si riscontra anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, anche alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza.

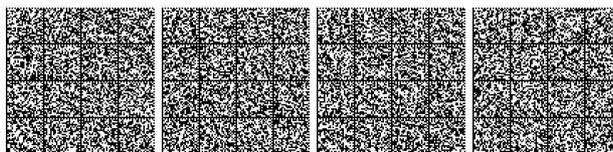
Ai fini dello scrutinio di legittimità, si richiama la copiosa giurisprudenza di codesta Corte ed in particolare, la sentenza n. 2 del 13 gennaio 2014, che riconduce la disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – in cui rientra il trasporto pubblico locale e, per quel che qui viene in rilievo, quello su gomma alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (*ex plurimis*: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010).

Nel medesimo senso, anche la sentenza n. 173 del 2013 in tema di proroga automatica delle concessioni già esistenti senza fissazione di un termine di durata (sia pure nell'ambito delle concessioni del demanio marittimo), ove si ribadisce il principio secondo cui «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza».

Sempre con riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, codesta Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza – in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza – poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche di contratti di trasporto pubblico locale (sentenza n. 123 del 2011), ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011).

Come altresì ricordato da codesta Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 2 del 2014: «... è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. E ciò in quanto, «la disciplina delle procedure di



gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008) (sentenza n. 339 del 2011)» (enfasi aggiunta).

I principi suesposti possono essere richiamati con riferimento alla disposizione qui impugnata che, con particolare riferimento al settore del trasporto pubblico su gomma, attraverso l'adeguamento, nel senso sopra chiarito, dei «contratti ponte in essere», finisce per protrarre gli affidamenti già esistenti per tutto il tempo necessario al riaffidamento mediante gara ad un nuovo operatore.

La disciplina regionale, dunque, si pone in violazione della riserva operata dall'art. 117 secondo comma lettera e) in favore della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, spettando al Legislatore statale fissare le regole e le tempistiche delle procedura di affidamento dei servizi nell'ambito dei trasporti pubblici locali, in modo da consentire l'apertura al mercato di nuovi operatori, oltre che disciplinare il relativo regime transitorio secondo i principi uniformi e coerenti sull'intero territorio nazionale.

Va altresì osservato che, con riferimento ai servizi di trasporto pubblico regionale e locale la materia, oltre che dal regolamento comunitario CE 1370/2007, è regolata da una complessa disciplina statale di riferimento che, in conformità alla normativa comunitaria e nazionale, obbliga le regioni e gli enti locali al rispetto dei principi di evidenza pubblica con obbligo di ricorso alle procedure concorsuali (art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997) e che, in armonia con il menzionato Regolamento CE disciplina, nello specifico, i casi di deroga ed il relativo periodo transitorio ai fini dell'adeguamento alla regolamentazione comunitaria (in particolare, si richiamano: la legge 23 luglio 2009, n. 99 «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», art. 61 contenente «Ulteriori disposizioni in materia di trasporto» pubblico locale», nonché il decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 convertito in legge n. 166 del 2009, art. 15, «Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica»).

La disposizione regionale impugnata, nel prevedere la possibilità di «contratti ponte» riferiti a contratti «in essere» ovvero già stipulati con i precedenti affidatari ma destinati, in conformità alla normativa nazionale e comunitaria di riferimento, ad essere riaffidati mediante gara, entra nel campo riservato in via esclusiva alla competenza statale ed in contrasto con essa, ne tradisce lo «spirito» concorrenziale e di apertura del mercato, finendo con il favorire i titolari dei contratti in scadenza ai nuovi entranti per tutto il tempo occorrente a completare le procedure di gara occorrenti per i nuovi affidamenti.

Sempre in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera e), Cost. essa introduce, inoltre, un regime transitorio e derogatorio dissonante rispetto ai principi di concorrenza basati sulla pubblica gara ed incoerente con quanto disposto dal Legislatore statale nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva.

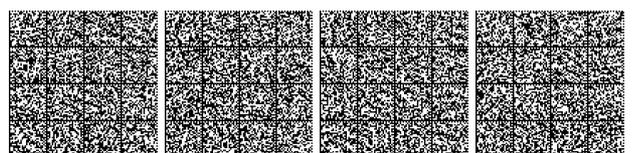
*P.Q.M.*

*Alla luce di quanto sopra esposto, si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 54 del 31 dicembre 2019 recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)», in accoglimento dei motivi suesposti.*

*Si produce, in allegato originale, l'estratto della delibera di impugnativa del Consiglio dei Ministri in data 25 febbraio 2020 e la relazione del Ministro proponente.*

Roma, 28 febbraio 2020

*L'Avvocato dello Stato: PALMIERI*



## N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2020*  
(della Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione - Modifica del decreto-legge n. 34 del 2019 - Previsione che l'Agazia per la coesione territoriale procede, "sentite" e non più "d'intesa con" le amministrazioni interessate, ad una riclassificazione degli strumenti programmatori e delle risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione.**

**Regioni - Legge di bilancio 2020 - Istituzione di zone economiche speciali - Previsione che il soggetto per l'amministrazione dell'area (ZES) è identificato in un Comitato di indirizzo composto, tra gli altri, da un Commissario straordinario del Governo, che lo presiede.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Riconoscimento a favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane della Regione Siciliana di un contributo di 80 milioni di euro annui determinato per ciascun ente in proporzione al concorso alla finanza pubblica.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Istituzione dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego (MACSI) e dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche - Disciplina delle modalità di imposizione, di accertamento e riscossione, dei soggetti obbligati, della misura e delle esenzioni.**

– Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* Sebastiano Musumeci, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Marina Valli (pec: marina.valli@pec.it) e Vincenzo Farina (pec: v.farinavpa@pec.it) dell'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana (fax 091-6254244), elettivamente domiciliato presso la sede dell'ufficio della Regione siciliana in Roma - via Marghera n. 36 - ed autorizzato dalla giunta regionale a proporre il presente ricorso;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370 presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici è elettivamente domiciliato in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), 875, da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2019, n. 304 - Supplemento ordinario.

## FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2019, n. 304 - Supplemento ordinario - è stata pubblicata la legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022».

— L'art. 1, comma 309, così dispone:

al decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) «All'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, sono apportate le seguenti modificazioni:

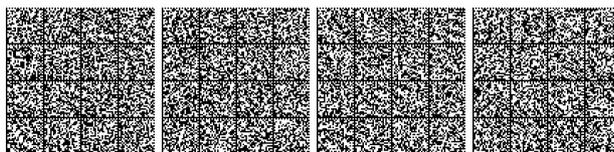
a) al comma 1, le parole: "d'intesa con" sono sostituite dalla seguente: "sentite" e le parole: "autorità delegata per la coesione" sono sostituite dalle seguenti: "e la coesione territoriale"; [...].»

— L'art. 1, comma 316, così dispone:

al decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) «all'art. 4, il comma 6 è sostituito dal seguente:

“6. La regione, o le regioni nel caso di ZES interregionali, formulano la proposta di istituzione della ZES, specificando le caratteristiche dell'area identificata. Il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES, di seguito



“soggetto per l’amministrazione”, è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell’art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede, dal Presidente dell’Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione, o delle regioni nel caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. [...]».

— L’art. 1, comma 875, così dispone: «A decorrere dall’anno 2020 è riconosciuto a favore dei liberi Consorzi e delle città metropolitane della Regione siciliana un contributo di 80 milioni di euro annui. Il contributo spettante a ciascun ente è determinato in proporzione al concorso alla finanza pubblica di cui all’art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al netto della riduzione della spesa di personale registrata da ciascun ente nel periodo dal 2014 al 2018, dei contributi ricevuti dalla Regione siciliana a valere sulla somma complessiva di 70 milioni di euro di cui all’art. 1, comma 885, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, nonché degli importi non più dovuti di cui all’art. 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, come indicati nella tabella 2 allegata al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Il contributo di cui al periodo precedente è versato dal Ministero dell’interno all’entrata del bilancio dello Stato a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti. In considerazione di quanto disposto dal periodo precedente, ciascun ente beneficiario non iscrive in entrata le somme relative ai contributi attribuiti e iscrive in spesa il concorso alla finanza pubblica di cui all’art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al netto di un importo corrispondente alla somma dei contributi stessi».

— L’art. 1, commi da 634 a 658, istituisce: «l’imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, di seguito denominati “MACSI”, che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari; i MACSI, anche in forma di fogli, pellicole o strisce, sono realizzati con l’impiego, anche parziale, di materie plastiche costituite da polimeri organici di origine sintetica» e ne disciplina le modalità di imposizione - accertamento e riscossione, i soggetti obbligati, la misura, le esenzioni.

— L’art. 1, commi da 661 a 676, istituisce: «l’imposta sul consumo delle bevande analcoliche, come definite al comma 662, di seguito denominate “bevande edulcorate”. Ai fini dei commi da 661 a 676, per bevande edulcorate si intendono i prodotti finiti e i prodotti predisposti per essere utilizzati come tali previa diluizione, rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell’Unione europea, condizionati per la vendita, destinati al consumo alimentare umano, ottenuti con l’aggiunta di edulcoranti e aventi un titolo alcolometrico inferiore o uguale a 1,2 per cento in volume [...]», e ne disciplina le modalità di imposizione - accertamento e riscossione, i soggetti obbligati, la misura, le esenzioni.

Le richiamate disposizioni che, a vario titolo, recano contrasto al principio di leale collaborazione e di coordinamento nell’attuazione delle politiche regionali, di uguaglianza e di corretto funzionamento del mercato sono illegittime per i seguenti motivi di

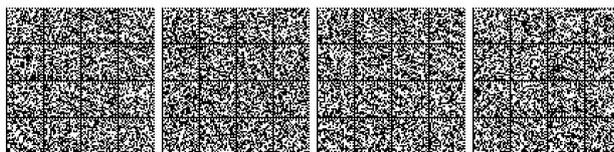
## DIRITTO

Art. 1, comma 309, lettera *a*). Violazione degli articoli 14, 15, 17 e 20 dello Statuto regionale. Violazione degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in riferimento all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L’art. 1, comma 309, nella parte in cui modifica l’art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 — convertito con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 — disponendo che l’Agenzia per la coesione territoriale procede, «sentite» e non più «d’intesa» con le amministrazioni interessate ad una riclassificazione degli strumenti programmatici variamente denominati a carico delle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2004/2013 e 2014/2020 e delle risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione di cui all’art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, viola gli articoli 14, 15, 17 e 20 dello Statuto della Regione siciliana, nonché gli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito e della rimozione degli squilibri economico e sociali e di coesione territoriale.

L’art. 44 del suddetto decreto, nella sua formulazione antecedente, prevedeva che la pluralità degli attuali documenti programmatici di ciascuna amministrazione centrale, regione o città metropolitana titolare di risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione fosse riorganizzata dall’Agenzia per la coesione territoriale — d’intesa con le amministrazioni interessate — nel quadro di un unico piano operativo.

Invero, i patti per lo sviluppo, in precedenza denominati patti per il Sud, sono uno strumento di cooperazione territoriale interistituzionale per l’attuazione degli interventi nelle regioni e nelle città metropolitane del Mezzogiorno.



I patti sono firmati dal Presidente del Consiglio o dall'autorità delegata per la coesione e dal Presidente della regione o sindaco della città metropolitana e definiscono le linee strategiche per lo sviluppo del proprio territorio, per cui contengono una ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione e degli interventi prioritari da realizzare.

Il singolo patto considera il complesso delle risorse disponibili, provenienti dai PON e POR dei Fondi strutturali della vecchia programmazione 2007-2013 e dal Fondo sviluppo e coesione della vecchia programmazione 2007-2013, nonché dai PON e POR dei Fondi strutturali 2014-2020, dai Fondi di cofinanziamento regionale e dal Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, oltre a eventuali finanziamenti specifici.

In particolare, il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), rappresenta lo strumento che concentra e dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale.

L'intervento del FSC è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa, tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

L'intesa istituzionale di programma è lo strumento di attuazione della politica regionale-nazionale.

Con il documento: «Osservazioni e proposte di emendamenti della conferenza delle regioni delle province autonome 19/93/CR05/C3-C11», con riferimento al ddl di conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, le regioni e province autonome, pur condividendo l'obiettivo generale della norma, finalizzata alla semplificazione ed efficientamento dei differenti cicli di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), hanno ritenuto necessario richiamare i principi base che ispirano e regolano il Fondo.

A tal riguardo hanno evidenziato che il FSC è, assieme ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e soprattutto la rimozione degli squilibri economico e sociali in attuazione all'art. 119, comma 5 della Costituzione italiana. In tale ottica, il Fondo è finalizzato quindi a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del paese, nonché a garantire, in considerazione del suo carattere pluriennale coerente con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, la unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i Fondi comunitari.

Alla luce di queste considerazioni le regioni hanno proposto i seguenti emendamenti testuali.

1) Art. 44, comma 1:

dopo la frase: «l'Agenzia per la coesione territoriale procede» è aggiunto il seguente periodo: «d'intesa con le amministrazioni interessate».

Motivazione: la modifica prevede che la riclassificazione degli attuali documenti programmatori del FSC, variamente denominati, effettuata dall'Agenzia per la coesione territoriale avvenga d'intesa con le amministrazioni interessate.

[...]

Del resto la Corte costituzionale, in precedenti vicende sottoposte al suo esame (sentenza n. 6/2004) aveva già affermato che il legislatore statale è tenuto a vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di una intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine di un esito condiviso in conferenza Stato-regioni o in Conferenza unificata, a seconda che siano in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali. Nella giurisprudenza della Corte, infatti, le conferenze sono ritenute le sedi più qualificate per realizzare la leale collaborazione, che permea tutte le regole relative ai rapporti tra Stato e regioni, e consentire, in specie alle regioni, di svolgere un ruolo costruttivo nella determinazione del contenuto di atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale. Di conseguenza, le intese assurgono a vero e proprio accordo amministrativo, di particolare rilevanza, tramite cui gli enti pubblici rappresentativi concertano fra di loro le modalità di perseguimento degli interessi pubblici di propria competenza, assumendo la natura di strumento ordinario di definizione delle materie o attività di interesse comune tra Stato e sistema delle autonomie.

In questo senso è stato ritenuto fondamentale l'allargamento del consenso sostanziale tra i diversi livelli di governo, titolari di competenze sempre più trasversali e quindi bisognose di coordinamento.

È appena il caso di rammentare come i Fondi per la coesione potendo finanziare una grande gamma di interventi intercettano svariate competenze della Regione siciliana.



Di qui la lesione sia degli articoli dello Statuto che prevedono in capo alla regione, nelle materie dai medesimi elencate, la competenza legislativa esclusiva, art. 14, e concorrente, art. 17, e, per tutte, la competenza amministrativa, art. 20, come pure le norme del titolo V della Costituzione applicabili per effetto e nei limiti di cui all'art. 10 L.C. n. 3/2001.

La disposizione si sospetta di illegittimità costituzionale anche con riferimento alle norme dello Statuto recanti la competenza regionale in materia di enti locali, articoli 14, lettera o) e 15, atteso che la novella da essa recata svincola anche il ruolo delle città metropolitane, escluse come la regione dal partecipare utilmente alle decisioni programmatiche, per la parte di risorse del FSC di cui sono titolari.

È infatti consolidato l'orientamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale secondo cui «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 298/2009) e ciò considerato che «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

La norma in esame, pertanto, declassando l'intesa già correttamente prevista ad un mero parere, finisce per pregiudicare il dovuto coordinamento nell'attuazione della politica regionale-nazionale.

L'intesa, infatti, quale strumento di dialogo e soprattutto di concertazione, risulta, alla luce delle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale, ampiamente valorizzato.

La legge n. 131 del 2003 poi, nel dettare le norme di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma costituzionale, prevede diffusamente il ricorso all'istituto dell'intesa o dell'accordo: quest'ultimo, nell'assumere la natura di strumento ordinario di definizione delle materie o attività di interesse comune tra Stato e sistema delle autonomie, finisce per essere «istituzionalizzato».

La previsione dell'intesa, imposta dal principio costituzionale di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma che superi l'intesa, attribuendo drasticamente e palesemente la decisione ad un solo soggetto.

Nella fattispecie *de qua* l'intervento statale è ammesso a condizione, tuttavia che siano assicurati strumenti effettivi di partecipazione della regione e delle autonomie locali.

Ritenere legittima la modifica riportata significherebbe espropriare della potestà decisionale un soggetto istituzionale. Al contrario, spetta al legislatore stabilire «un sistema che imponga comportamenti rivolti verso lo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra» (*cf.* sentenze numeri: 285/2005, 383/2005, 24/2007, 121/2010, 33/2011 e 165/2011).

Art. 1, comma 316, lettera a). Violazione degli articoli 14, 17 e 20 dello Statuto regionale. Violazione degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'art. 1, comma 316, nella parte in cui modifica l'art. 4 del decreto-legge n. 91/2017, prevedendo che il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES (Zona economica speciale) è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'art. 11, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede, in luogo del presidente dell'Autorità di sistema, viola a sua volta gli articoli 14, 17 e 20 dello Statuto della Regione siciliana nonché gli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito e della rimozione degli squilibri economico e sociali.

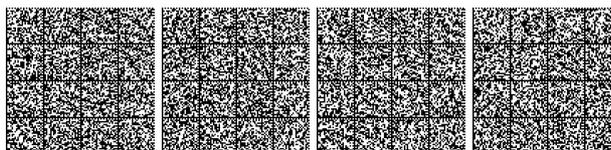
L'art. 4 del decreto-legge n. 91/2017, nel prevedere che il Comitato di indirizzo delle ZES sia presieduto dal presidente dell'Autorità di sistema portuale, garantisce la compartecipazione, tra Stato e regioni interessate, nell'individuazione dell'organo di vertice e di indirizzo.

Invero, l'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, prevede espressamente che il Presidente dell'Autorità di sistema portuale è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con i presidenti delle regioni interessate.

Codesta Corte costituzionale è intervenuta, proprio sulla fattispecie in esame con la sentenza n. 378 del 2005, nella quale è stato evidenziato, in particolare, che il richiamato art. 8 della legge n. 84/1994, alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001, esige «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto di nomina, quale forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la regione, ed esclude ogni possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante. [...]».

Sulla base di tali premesse la Corte ha, anche, specificato che «la scelta, operata dal legislatore statale nel 1994, di coinvolgere la regione nel procedimento di nomina del presidente costituisce riconoscimento del ruolo del porto nell'economia regionale e, prima ancora, locale [...]».

Orbene, la ZES è una zona geograficamente delimitata, costituita anche da aree territoriali non adiacenti che presentino un nesso economico funzionale e che comprenda almeno un'area portuale.



Le modalità per l'istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area nonché i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata. Ciascuna ZES è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta delle regioni interessate.

Le ZES, secondo la disciplina contenuta nel successivo art. 5, del decreto-legge n. 91/2017, hanno l'obiettivo di attrarre investimenti esteri o *extra*-regionali, attraverso incentivi, agevolazioni fiscali, deroghe normative ecc., costituendo nel contempo una strategica riorganizzazione del tessuto delle aree di sviluppo industriale di proprietà pubblica.

Ne consegue, per l'importanza strategica delle ZES, la necessità di una direzione al vertice che sia il frutto di una codeterminazione con la regione richiedente l'istituzione della singola zona.

La scelta di far presiedere il Comitato di indirizzo di ciascuna ZES da un commissario straordinario nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, al di fuori di qualsiasi «intesa» sulla nomina con le regioni coinvolte, appare inserita in violazione degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, essendo stata introdotta in spregio del principio di leale collaborazione sancito dalle predette norme costituzionali.

La sentenza n. 154 del 2017, riguardo al principio di leale collaborazione richiede «un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico [...] sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche»; ciò in ossequio ad un sistema costituzionale sempre più orientato verso meccanismi di concertazione orizzontale tra i diversi livelli di Governo (sul punto, *cfr.* Corte costituzionale, sentenza 4 novembre 2003, n. 329).

Al riguardo è infine da precisare che, al pari di quanto messo in luce nel precedente motivo di ricorso, anche la presente disposizione prescindendo dal coinvolgere la regione (ora nella scelta relativa alla *governance*) pregiudica il corretto dispiegarsi delle svariate competenze regionali coinvolte dall'istituzione e operatività delle ZES comportando così violazione anche degli evocati parametri statutari.

Art. 1, comma 875. Violazione degli articoli 14, lettera *o*) e 15 dello Statuto regionale. Violazione degli articoli 3, 119, 5 e 120 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'art. 1, comma 875, nella parte in cui stabilisce a favore dei liberi Consorzi e delle città metropolitane della Regione siciliana un contributo di 80 milioni di euro annui, determinato per ciascuno ente in proporzione al concorso alla finanza pubblica — di cui all'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 — al netto della riduzione della spesa di personale registrata da ciascun ente nel periodo dal 2014 al 2018, dei contributi ricevuti dalla Regione siciliana a valere sulla somma complessiva di 70 milioni di euro — di cui all'art. 1, comma 885, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 — nonché degli importi non più dovuti — di cui all'art. 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, come indicati nella tabella 2 allegata al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 — viola tutti gli evocati parametri di costituzionalità.

La regione procede perciò alla sua impugnativa anche a tutela delle prerogative degli enti locali che ne sono destinatari, in virtù della propria competenza statutaria in materia di enti locali.

La disposizione è da censurare infatti per contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità delle leggi e di leale collaborazione e di uguaglianza, in particolare sotto l'aspetto della mancata attuazione di quanto già concordato con la regione e della rimozione degli squilibri economico e sociali. Al contempo si configura violazione dell'autonomia finanziaria degli enti siciliani di area vasta, che vengono a disporre mezzi finanziari insufficienti per l'adempimento dei propri compiti.

L'art. 1, comma 875, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nel prevedere un contributo di 80 milioni di euro a favore delle città metropolitane e dei liberi Consorzi siciliani determina un arretramento nel processo di risanamento finanziario degli enti in questione, anche alla luce della circostanza che nell'anno precedente tale contributo, era stato quantificato in 100 milioni di euro in virtù all'accordo integrativo del 10 maggio 2019 tra il Presidente della regione, il Ministro per il Sud e il Ministro dell'economia e delle finanze e alla successiva norma di recepimento contenuta nell'art. 38-*quater* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con la legge 28 giugno 2019, n. 58, concernente misure di sostegno in favore degli enti di area vasta.

Se, pertanto la *ratio* della norma in oggetto è quella di neutralizzare gli effetti del prelievo forzoso da parte dello Stato, sembra invece si concretizzi un orientamento in senso contrario, essendo il nuovo contributo di importo ampiamente insufficiente per compensare il debito pregresso, come invece avvenuto per le altre regioni, sia a Statuto speciale che ordinario.



In particolare, la disposizione statale, per quanto riguarda la spesa del personale, fa riferimento al periodo 2014/2018, senza valutare come, dal 2018 in poi, la spesa del personale sia aumentata per via della corresponsione degli aumenti contrattuali e degli arretrati discendenti dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto enti locali per il periodo 2016-2018.

Si rappresenta, altresì, che la Corte dei conti - Sezione delle autonomie, nell'ambito dell'audizione sull'atto Camera n. 977/2019 ha evidenziato un'ulteriore esigenza di copertura finanziaria per tali enti di circa euro 107 milioni nel 2020.

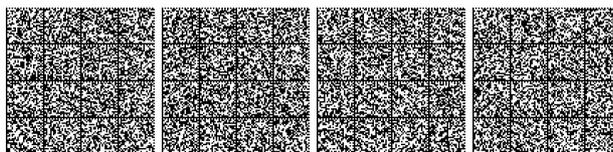
Nella fattispecie è stato sottolineato che: «l'art. 27, comma 4, della legge regionale n. 15/2015 prevede che, ai fini dell'individuazione delle risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni "proprie" dei liberi Consorzi comunali, il Presidente della regione, previa delibera di giunta e sentite le Commissioni affari istituzionali e bilancio dell'assemblea regionale siciliana, emani uno o più decreti, sulla base di un'intesa con i competenti organi dello Stato in ordine alla definizione dei reciproci rapporti, allo scopo di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali dei liberi Consorzi comunali. [...] Con l'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana 12 luglio 2017 è stato previsto un concorso finanziario in favore di città metropolitane e liberi Consorzi da parte della regione di 70 milioni annui aggiuntivi rispetto al rendiconto 2016 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017 e comma 885 dell'art. 1 della legge n. 145/2018). L'accordo firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana [...] al punto 5, affronta il tema degli equilibri strutturali delle città metropolitane e dei liberi Consorzi siciliani, prevedendo che entro il 30 settembre 2019 il Governo si impegna a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi Consorzi e città metropolitane della Regione siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle province e città metropolitane del restante territorio nazionale e di favorire l'equilibrio dei relativi bilanci, nonché a considerare le misure di coesione e di perequazione infrastrutturale [...]. La prospettata parità di trattamento appare, verosimilmente parametrata alla possibilità per gli enti siciliani, di conseguire sui propri bilanci i medesimi effetti prodotti per i bilanci degli enti delle regioni a Statuto ordinario in termini di ristoro del taglio di cui al comma 418, dell'art. 1 della legge n. 190/2014, non compensato dal taglio di cui all'art. 47 del decreto-legge n. 66/2014 [...]. Un obiettivo sostenibile [...] potrebbe essere quello di puntare al ripristino delle condizioni di equilibrio antecedenti ai tagli, assumendo come base di partenza per valutare la congruenza di un intervento finanziario utile al delineato scopo, l'entità dello squilibrio di circa 100 milioni [...] e quantificando il rimborso nella misura dei disavanzi accumulati negli anni [...]. In questa prospettiva sembrano auspicabili misure legislative straordinarie [...] consistenti nella «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il «perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza Corte costituzionale n. 274/2017) [...] dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dall'individuazione delle pertinenti risorse (sentenza n. 184/2016). Nel sindacato di costituzionalità, quindi, «copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale [...]».

Orbene, in ambiti come quello in esame, questa Corte è chiamata a verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato dalla Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (Corte costituzionale n. 1/2014).

Nella specie, le suddette condizioni non sono soddisfatte.

Quando le risorse proprie non consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito Fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma della Costituzione).

Da qui l'esigenza di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche.



Questa esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta — come già rilevato — in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell'art. 119 della Costituzione, il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati.

Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite. (Corte costituzionale n. 4/2020).

Al contempo, il principio di leale collaborazione «richiede un confronto autentico [...] sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche» (sentenza n. 154 del 2017), in caso contrario, «una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolverebbe in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale» e costituirebbe un «indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa» (sentenza n. 219 del 2013).

In forza dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, la preventiva e unilaterale determinazione del contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica, per essere conforme a Costituzione e compatibile con gli statuti d'autonomia, dovrebbe lasciare un effettivo «margine di negoziabilità» alle regioni autonome, da svilupparsi in tempi ragionevoli ed in maniera proporzionata all'autonomia organizzativa e di spesa della regione. (Corte costituzionale n. 6/2019).

La proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali e dei contributi agli stessi erogati sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono (sentenza n. 154 del 2017).

Nel caso di specie, invece la disposizione normativa oltre che presentarsi non conforme sotto il profilo degli indici di determinazione del contributo spettante a ciascun ente, non è stata il frutto di una codeterminazione, in assenza di qualsiasi accordo inerente l'esercizio finanziario 2020.

L'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676. Violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione ed art. 36 dello Statuto della Regione siciliana e correlate norme di attuazione di cui al D.P.Reg. n. 1074/1965, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione.

L'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, nella misura in cui istituisce e disciplina le modalità di imposizione, accertamento e riscossione, i soggetti obbligati, la misura, le esenzioni, rispettivamente della imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, «MACSI» e dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche, viola gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione ed art. 36 dello Statuto della Regione siciliana e correlate norme di attuazione di cui al D.P.Reg. n. 1074/1965, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione, sotto l'aspetto delle distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato e degli effetti sul gettito fiscale della regione. Ciò a causa della riduzione del fatturato del comparto dovuta alla maggiorazione del costo dei prodotti colpiti dalle imposte *de quibus*, oltre alle ripercussioni occupazionali, effetti che derivano dalla portata discriminatoria e dalla mancata gradualità e proporzionalità degli introdotti tributi.

L'illegittimità delle disposizioni relative alle nuove imposte nel danneggiare i soggetti obbligati, fabbricanti di MACSI e produttori di bevande analcoliche, ridonda in lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

Le imprese dei relativi settori aventi sede o stabilimenti in Sicilia rappresentano una riduzione del fatturato del comparto dovuta alla maggiorazione del costo dei prodotti, quantificata nella filiera per l'anno 2021 in un *range* che va dal 10 al 27%. Alla rilevante diminuzione del fatturato conseguirà per la Regione siciliana un minor gettito fiscale anche per le ripercussioni sui livelli occupazionali dei comparti atteso che alcune aziende preannunciano una riduzione del proprio personale del 40%.

Per non dire del rischio di abbandono della produzione o delocalizzazione fuori dall'Italia.

Invero, l'esercizio del potere discrezionale in materia tributaria da parte del legislatore incontra il suo limite nella ragionevolezza della scelta legislativa, che deve sapere raccordarsi con il principio di capacità contributiva, di uguaglianza e della libera iniziativa economica.

Nella fattispecie in esame si tratta di una tassazione aggiuntiva che colpisce determinati settori economici, provocando un ingente flessione del mercato ed una correlata riduzione dei consumi, con chiara arbitraria discriminazione.

Il sacrificio patrimoniale a cui è sottoposta una determinata categoria di imprese, lasciando indenne altre a parità di capacità contributiva, risulta arbitrario ed irragionevole e, pertanto, in contrasto con gli articoli 41, 53 e 3 della Costituzione (Corte costituzionale del 9 febbraio 2015, n. 10).

L'eccessivo gravame fiscale imposto nega le garanzie di proprietà ed iniziativa privata connesse alle garanzie della libertà della persona umana, le quali sarebbero svuotate di potere di espressione, senza i mezzi economici per il relativo esercizio.



Sicché, la mancata coerenza logica e giuridica della misura dei tributi, rispetto alle garanzie accordate alla libertà di iniziativa economica ed alla proprietà dell'impresa, si prestano ad essere valutate quale eccesso legislativo della potestà tributaria.

In sostanza, anche per la delimitazione del dovere tributario, vale più che mai il principio della coerenza del sistema costituzionale preordinato nel suo complesso alla tutela della persona umana, che è negata qualora le imposte gravino irragionevolmente sulle iniziative, sul patrimonio e sul reddito dei soggetti, che ne siano i titolari e che esprimano la loro personalità, svolgendo attività economiche di acquisizione, produzione e scambio di beni.

L'esercizio della potestà tributaria deve essere contenuto, secondo le garanzie accordate dalla Costituzione, in rapporto alla titolarità ed al godimento dei beni, nonché allo svolgimento delle attività sulle quali l'esercizio della potestà tributaria stessa incide.

Appare, di contro, ultroneo, sostenere che i diritti fondamentali e la tutela dell'ambiente, in particolare, si pongano su un piano superiore e non comunicante rispetto ai diritti del mercato e che non possano mai essere sacrificati a favore di altri valori.

Tale atteggiamento potrebbe, anzi, comportare una compressione dei diritti dell'uomo e della libera iniziativa economica.

Sembra invece assai più utile prendere atto della reciproca interferenza fra gli stessi ed orientare la scelta legislativa sul procedimento più appropriato per realizzare un bilanciamento tra i superiori valori.

In questa direzione è fondamentale un uso sapiente delle clausole generali, e in particolare della ragionevolezza e della solidarietà sociale, tenendo conto, a livello macroeconomico, della dimensione collettiva degli interessi coinvolti.

*P.Q.M.*

*Per quanto sopra esposto e per quanto si fa riserva di ulteriormente dedurre, si chiede che voglia codesta ecc.ma Corte Costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e precisamente:*

*dell'art. 1, commi 309, lettera a) per violazione degli articoli 14, 15, 17 e 20 dello Statuto regionale e degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*dell'art. 1, comma 316, lettera a) per violazione degli articoli 14, 17 e 20 dello Statuto regionale e degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*dell'art. 1, comma 875, per violazione degli articoli 14, lettera o) e 15 dello Statuto regionale e degli articoli 3, 119, 5 e 120 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*dell'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676 per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione e dell'art. 36 dello Statuto regionale e correlate norme di attuazione di cui al D.P.Reg. n. 1074/1965 e successive modificazioni, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione.*

Si allega al presente atto: delibera della giunta regionale di autorizzazione a proporre il presente ricorso.

Palermo-Roma, 24 febbraio 2020

*Gli Avvocati:* VALLI - FARINA

20C00098

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-016) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

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

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

|  |        |
|--|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale                                | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione     | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico                 | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

|  |                 |
|--|-----------------|
| Abbonamento annuo  | € <b>190,00</b> |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% | € <b>180,50</b> |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione)               | € 18,00         |

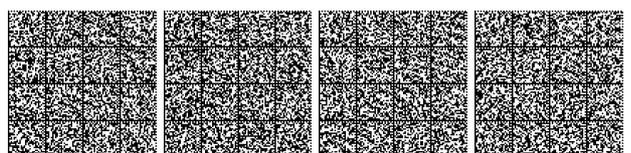
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

