

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 11

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 marzo 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **34.** Sentenza 9 febbraio - 11 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali deficitari - Adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) - Termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso alla relativa procedura - Nuova amministrazione, subentrata in pendenza del termine - Assegnazione di un nuovo termine di 60 giorni, decorrente dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, come previsto in caso di rimodulazione del piano già presentato dall'amministrazione precedente - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del mandato fiduciario conferito dal corpo elettorale, del principio di equilibrio di bilancio e della sua sana gestione finanziaria e del buon andamento dell'azione amministrativa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, e 243-*quater*, comma 7.

– Costituzione, artt. 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma.

Pag. 1

N. **35.** Sentenza 9 febbraio - 11 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "legge Severino") - Sospensione di diritto dalla carica di consigliere regionale conseguente alla sentenza di condanna in primo grado per i reati di cui agli artt. 314 e 478 cod. pen. - Valutazione, da parte del giudice, della proporzionalità tra il fatto oggetto di condanna e la sospensione - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, nonché dei limiti convenzionali alle restrizioni dell'elettorato passivo - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 8, comma 1, lettera a).

– Costituzione, artt. 117 e 122; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

Pag. 9

N. **36.** Sentenza 9 febbraio - 12 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Procedure selettive concorsuali delle aziende sanitarie per l'assunzione, nei ruoli, di personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico - Valorizzazione del possesso di comprovate esperienze acquisite nel corso di rapporti convenzionali previsti da precedenti leggi regionali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di disciplina delle professioni - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Medici specialisti ambulatoriali titolari di rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale (SSN) - Inquadramento, a domanda, con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza - Equiparazione a tutti gli effetti agli specialisti convenzionati, anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale (SSR) - Riordino e disciplina dell'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale nella materia, di competenza concorrente, della tutela della salute - Inammissibilità della questione.



Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Pazienti in cura presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare - Rimborso delle spese sostenute - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Accredimento delle strutture pubbliche e private eroganti prestazioni sanitarie e sociosanitarie - Inefficacia, a tali fini, dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio - Eccezione prevista per le strutture già autorizzate all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine e alla PET - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52, artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.

Pag. 21

N. 37. Sentenza 24 febbraio - 12 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus COVID-19 - Gestione dell'emergenza epidemiologica - Elenco delle attività consentite - Sanzioni per l'inosservanza - Potere del Presidente della Giunta, mediante ordinanza, di sospendere le attività e di coordinare gli interventi, anche con riferimento ai protocolli di sicurezza, nonché di rideterminare le attribuzioni emergenziali dei sindaci - Prevista delimitazione della competenza statale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus COVID-19 - Gestione dell'emergenza epidemiologica - Costituzione di un'unità di supporto e coordinamento per coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri attori interessati nelle decisioni di carattere strategico e operativo - Affidamento delle attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione - Competenza della Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica - Clausola di invarianza finanziaria - Dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e della profilassi internazionale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus COVID-19 - Gestione dell'emergenza epidemiologica - Assegnazione alla unità di coordinamento del compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza e ordine pubblico - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 e, in particolare, artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; 3, comma 1, lettera *a*); 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere *h*), *m*) e *q*), e terzo, 118, primo comma, e 120; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, lettere *h*), *q*), e *s*), e 3, lettera *m*).

Pag. 31

N. 38. Sentenza 23 febbraio - 15 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Differimento al 31 dicembre 2020 dell'obbligo per i Comuni di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.



Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Norma transitoria, nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento del trasporto pubblico locale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della concorrenza e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15; legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, artt. 5, paragrafo 3, e 8, paragrafo 2.

Pag. 44

N. 39. Sentenza 9 febbraio - 16 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Criteri di applicazione - Esame dell'intrinseca natura e degli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente - Conseguente divieto, salvo eccezioni, di ricorso ad elementi extratestuali o desumibili da atti collegati - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria, nonché di capacità contributiva - Manifesta infondatezza delle questioni.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Qualifica di norma di interpretazione autentica della disposizione relativa ai criteri di applicazione dell'imposta - Conseguente efficacia retroattiva - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205; legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 1084.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 81, 97, 101, 102 e 108; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 51

N. 40. Ordinanza 25 febbraio - 16 marzo 2021

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da una senatrice per le quali è pendente processo penale - Delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Verona - Tardivo deposito degli atti notificati, ai fini dell'introduzione del giudizio di merito - Improcedibilità del ricorso.

- Delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 5-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Pag. 60

N. 41. Sentenza 25 gennaio - 17 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Giudici onorari - Conferimento dello status di componenti dei collegi delle corti d'appello (c.d. giudici ausiliari) - Applicazione della riforma fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017 - Omessa previsione - Violazione della limitazione dell'accesso dei magistrati onorari alle sole funzioni attribuite a giudici singoli - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, artt. da 62 a 72.
- Costituzione, artt. 102, primo comma, e 106, primo e secondo comma.

Pag. 63



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Paesaggio - Norme della Regione Toscana - Interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2009 (c.d. Piano casa) - Prevista estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio delle misure straordinarie, già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, consentendo interventi di addizione volumetrica o di sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), art. 1.....

Pag. 77

- N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica - Sport - Misure urgenti in materia di sostegno ai lavoratori e alle imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche - Prevista destinazione del Fondo all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive.

Bilancio e contabilità pubblica - Sport - Misure urgenti in materia di sostegno ai lavoratori e alle imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche - Previsione che i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Università - Misure urgenti per il sostegno dei settori del turismo e della cultura e per l'internazionalizzazione - Riconoscimento di un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021 al fine di sostenere le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede, ai collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo n. 68 del 2012 - Previsione che le modalità di attuazione sono stabilite con decreto del Ministero dell'università e della ricerca.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Disposizioni per favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina nei piccoli centri - Contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010.

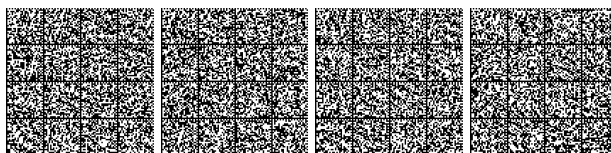
Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Finanziamento della diagnostica molecolare - Autorizzazione della spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori.

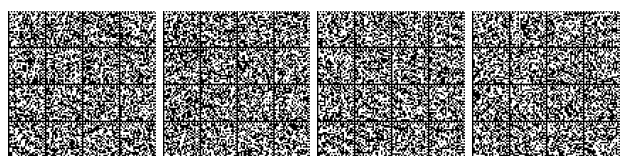
- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4; e 19-octies, comma 2.

Pag. 88



- N. 30. Ordinanza della Corte d'appello di Catania del 27 maggio 2020
- Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Città metropolitane - Previsione che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo - Previsione che qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica di sindaco del Comune capoluogo della Città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano.**
- Legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), artt. 13, comma 1, e 14, come sostituiti dall'art. 4 della legge regionale 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta).
- Comuni, Province e Città metropolitane - Legge n. 56 del 2014 - Città metropolitane - Previsione che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo.**
- Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), art. 1, comma 19. Pag. 94
- N. 31. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Basilicata del 24 settembre 2020
- Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale a tempo indeterminato proveniente dalle sopresse Comunità Montane - Quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del suindicato personale a esaurimento - Previsione che tale quota non rileva ai fini, tra l'altro, delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, nel limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.**
- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), art. 5, comma 2. Pag. 105
- N. 32. Ordinanza della Corte di cassazione del 5 gennaio 2021
- Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Riserve dell'impresa - Obbligo di costituire un deposito cauzionale, pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a favore dell'Amministrazione entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve sui documenti contabili - Decadenza dal diritto di far valere le riserve nel caso di mancato deposito delle somme entro il termine indicato.**
- Legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), art. 23, comma 2. Pag. 127





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 34

Sentenza 9 febbraio - 11 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali deficitari - Adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) - Termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso alla relativa procedura - Nuova amministrazione, subentrata in pendenza del termine - Assegnazione di un nuovo termine di 60 giorni, decorrente dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, come previsto in caso di rimodulazione del piano già presentato dall'amministrazione precedente - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del mandato fiduciario conferito dal corpo elettorale, del principio di equilibrio di bilancio e della sua sana gestione finanziaria e del buon andamento dell'azione amministrativa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, e 243-*quater*, comma 7.
- Costituzione, artt. 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

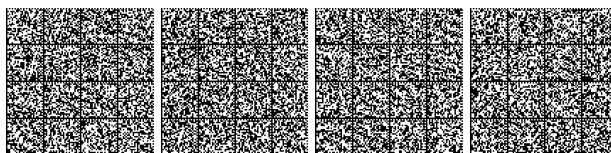
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nel procedimento relativo al Comune di Buonabitacolo, con ordinanza del 6 dicembre 2019, iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2020 indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, solleva questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

L'art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che «[l]a mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-*bis*, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

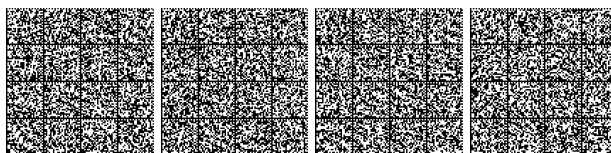
L'art. 243-*bis*, comma 5, del medesimo decreto dispone che «[i]l consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-*quater*, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Il rimettente riferisce di essere stato adito dal Comune di Buonabitacolo in sede di impugnazione della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania n. 80/2019/PRSP del 15 aprile 2019 con cui, conformemente a quanto rilevato dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (pronunciata in data 5 febbraio 2019, dopo oltre cinquecento giorni dalla richiesta), è stata accertata l'intempestiva presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) da parte del Comune. Quest'ultimo, infatti, ha presentato il PRFP il 7 settembre 2017, oltre il termine perentorio di novanta giorni decorrenti dal 30 maggio 2017, data in cui il Commissario straordinario aveva adottato la deliberazione, immediatamente esecutiva, di ricorrere alla procedura di riequilibrio, con conseguente necessario avvio, in virtù dell'art. 243-*quater*, comma 7, del t.u. enti locali, della procedura volta alla declaratoria di dissesto dell'ente. Ciò a prescindere dalla circostanza che, in pendenza del termine perentorio indicato, si siano tenute le elezioni comunali e una nuova compagine amministrativa si sia insediata alla guida dell'ente (il 30 giugno 2017) e nonostante l'affermazione del Comune di aver, nel lasso temporale in cui è intervenuta la deliberazione impugnata (largamente oltre il termine ordinatorio di sessanta giorni normativamente previsti per il procedimento), ridotto notevolmente l'originario squilibrio finanziario.

Dopo aver deciso, con sentenza non definitiva, le questioni preliminari e pregiudiziali proposte dalle parti, aver affermato la propria legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità, aver sinteticamente illustrato la disciplina della procedura di riequilibrio finanziario - segnatamente, nella sua scansione temporale - e aver escluso di poter addurre a un'esegesi costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, il rimettente ne denuncia l'illegittimità costituzionale per l'automatismo di avvio della declaratoria del dissesto che esse determinerebbero a fronte del mero decorso del termine di novanta giorni per la deliberazione del piano.

Anzitutto, risulterebbero violati gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. - in quanto i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria e di tutela del bilancio quale bene pubblico, presidiati dagli evocati parametri, finirebbero per essere inevitabilmente sacrificati dal diniego della procedura di riequilibrio, funzionale alla loro salvaguardia, e dal conseguente dissesto - quando, durante la pendenza del termine per deliberare il piano, sia subentrata una nuova compagine amministrativa, la quale può acquisire consapevolezza dell'effettiva situazione finanziaria e patrimoniale nonché della misura dell'indebitamento dell'ente, solo dopo le opportune verifiche il cui esito viene riversato nella relazione di inizio mandato, ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e quando, nelle lungaggini del procedimento, l'originaria situazione di squilibrio abbia perso attualità in ragione della continua e inevitabile evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente, dovute al dinamismo insito nella gestione.

Di qui la necessità di riconoscere all'amministrazione subentrante un termine analogo a quello accordato dall'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, t.u. enti locali per la rimodulazione del piano già presentato da quella precedente - sessanta giorni decorrenti dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato - ovvero di prevedere la



possibilità di una nuova valutazione, analoga a quella indicata per le altre fattispecie di avvio alla dichiarazione del dissesto previste dall'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali, quando la procedura di controllo sul piano si sia protratta in un arco temporale eccessivamente lungo.

Gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. risulterebbero violati anche in combinato disposto con l'art. 1 Cost., per la stretta correlazione sussistente tra la sana gestione finanziaria dell'ente e il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, atteso che il descritto automatismo, nelle ipotesi di subentro di una nuova compagine amministrativa, condizionerebbe il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse, esponendo l'amministrazione subentrante a una responsabilità politica oggettiva.

L'automatismo contemplato dalle norme censurate confliggerebbe, altresì, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) che, in ambito pubblicistico, si coniugherebbe con quello del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto l'avvio al dissesto correlato al mero decorso del termine perentorio, inadeguato quando sia subentrata una nuova compagine amministrativa e quando non sia rispettata la tempistica di controllo normativamente impressa alla procedura, sarebbe conseguenza scollegata dalla reale situazione in cui versa l'ente risultando, in tal modo, sproporzionata e non coerente con la *ratio* perseguita dalla procedura di riequilibrio, che è quella di conseguire il risanamento finanziario.

Il combinato disposto delle disposizioni censurate violerebbe, inoltre, il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto alla compagine amministrativa subentrante in pendenza del termine per presentare il piano verrebbe riservato un trattamento deteriore sia rispetto a quello riconosciuto all'amministrazione che operi in continuità, sia rispetto all'ipotesi in cui una nuova amministrazione subentri quando il piano sia già stato presentato da quella precedente e non ancora approvato dall'organo di controllo, potendo, la nuova compagine, rimodularlo entro sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, dopo aver acquisito contezza dell'effettiva situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente. Di qui la necessità del riconoscimento di un analogo margine temporale per la delibera del piano.

Ad avviso del giudice rimettente, l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche per il fatto che, nelle ipotesi normativamente tipizzate dall'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali (intempestività della presentazione del piano, insostenibilità dello stesso, suo andamento negativo, mancato raggiungimento del riequilibrio alla sua conclusione), l'avvio al dissesto è subordinato a una valutazione di carattere finanziario della Corte dei conti soltanto negli ultimi tre casi, mentre nella prima ipotesi, che qui interessa, il dissesto opererebbe in modo automatico, indipendentemente da qualsiasi valutazione. La conseguenza comune del passaggio al dissesto, ad avviso del rimettente, sarebbe ragionevole laddove la valutazione di tardività del piano intervenga nei tempi normativamente stabiliti (che prevedono una valutazione a ridosso dell'accertamento dello squilibrio strutturale operato dall'ente medesimo con la delibera di ricorrere alla procedura di riequilibrio) non anche allorché ciò non accada, come nel caso di specie, occorrendo, a distanza di molto tempo, una nuova disamina della situazione finanziaria. Di qui la necessità di introdurre la previsione di un ulteriore momento valutativo.

Quanto alla rilevanza, il rimettente evidenzia che l'accoglimento delle questioni sollevate consentirebbe l'accoglimento del ricorso e la restituzione degli atti per lo scrutinio nel merito del piano; diversamente, l'impugnativa andrebbe respinta e andrebbe accertato l'obbligo del Comune di Buonabitacolo di deliberare il dissesto.

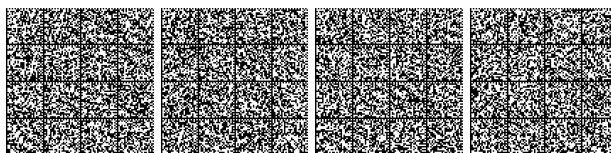
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni sollevate.

A suo avviso, gli interventi di carattere manipolativo-additivo invocati dal rimettente, scalfendo entrambi la perentorietà del termine previsto per la presentazione del piano di riequilibrio, sarebbero anzitutto inammissibili, in quanto involgerebbero scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore, connotate da un alto tasso di creatività e non costituzionalmente obbligate, ben potendosi immaginare soluzioni diverse, volte a incidere sull'ordinarietà dei termini che scandiscono le ulteriori fasi del procedimento o a introdurre ipotesi di silenzio significativo.

La richiesta di riconoscimento all'amministrazione subentrante di un ulteriore termine sarebbe, altresì, inammissibile perché il margine temporale di cui essa disponeva nella fattispecie concreta sarebbe stato idoneo a consentirle di presentare il piano entro il termine perentorio, situazione non verificatasi a causa di errore (ritenuto inescusabile dal giudice *a quo* con la sentenza non definitiva) in cui sarebbe incorsa l'amministrazione comunale.

Inoltre, secondo l'Avvocatura generale, sarebbe stato censurato unicamente l'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali e non anche l'art. 243-*bis*, comma 5, cosicché il riconoscimento di un ulteriore termine non conseguirebbe comunque all'accoglimento della questione sul punto, ma richiederebbe un ulteriore intervento del legislatore.

Nel merito, le questioni sarebbero infondate, in quanto la perentorietà del termine sancita dalla disposizione censurata sarebbe funzionale alle esigenze di certezza e concentrazione connaturate alla razionalità e all'efficienza di una procedura avviata a fronte di uno squilibrio finanziario dichiarato dal medesimo ente, a cui è necessario, ove possibile, porre tempestivo rimedio, pena, altrimenti, l'avvio del dissesto.



In particolare, l'addizione volta a riconoscere un ulteriore termine alla compagine amministrativa subentrante implicherebbe la comparazione di situazioni disomogenee, in quanto funzionali al compimento di operazioni diverse in ordine al piano di riequilibrio.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2020, indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, solleva questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

Le norme censurate, in combinato disposto tra loro, concorrono a disciplinare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali nonché l'esame del relativo piano e il controllo sulla sua attuazione.

In particolare, l'art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che «[l]a mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-*bis*, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

L'art. 243-*bis*, comma 5, del medesimo decreto dispone che «[i]l consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-*quater*, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Secondo il giudice rimettente, il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 violerebbe gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. nella parte in cui non consentirebbe agli enti locali di avvalersi del termine di sessanta giorni per deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (termine riconosciuto, come visto, dal medesimo art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, per la rimodulazione del piano, alle amministrazioni insediate dopo che esso sia stato presentato dalla precedente amministrazione) quando, durante la pendenza del termine per deliberare il piano, sia subentrata una nuova compagine amministrativa, «e comunque» quando, essendosi protratto eccessivamente il procedimento di controllo del piano, l'originaria situazione di squilibrio abbia perso attualità in ragione della continua evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente. Ciò in quanto i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria e di tutela del bilancio quale bene pubblico, presidiati dagli evocati parametri, finirebbero per essere inevitabilmente sacrificati, mentre la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sarebbe, invece, finalizzata proprio alla salvaguardia di tali principi.

Le norme censurate violerebbero gli artt. 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 1 Cost., per la stretta correlazione sussistente tra la sana gestione finanziaria dell'ente e il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, atteso che il descritto automatismo, nell'ipotesi di subentro di una nuova compagine amministrativa, priverebbe la stessa di un margine temporale analogo a quello previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, t.u. enti locali e, in caso di eccessivo scostamento dai termini che scandiscono la cronologia del procedimento di riequilibrio, condizionerebbe il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse, esponendo l'amministrazione subentrante a una responsabilità politica oggettiva.

L'automatismo contemplato dalle norme censurate confliggerebbe, altresì, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con quello di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto l'avvio automatico al dissesto correlato al mero decorso del termine perentorio - inadeguato quando una nuova amministrazione sia subentrata e nel caso in cui la tempistica normativamente impressa alla procedura di controllo non sia stata rispettata - sarebbe conseguenza scollegata dalla reale situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e, quindi, sproporzionata e non coerente con la *ratio* perseguita dalla procedura di riequilibrio, che sarebbe proprio quella di rimediare alla situazione deficitaria dell'amministrazione.



Il combinato disposto delle norme censurate risulterebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto alla compagine amministrativa subentrata in pendenza del termine per presentare il piano verrebbe riservato un trattamento diverso e deteriore, sia rispetto a quello riconosciuto all'amministrazione che opera in continuità, sia rispetto all'ipotesi in cui una nuova amministrazione subentri quando il piano sia già stato presentato dalla precedente, cui è consentito di rimodularlo entro sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, dopo aver acquisito contezza dell'effettiva situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente locale.

La nuova compagine non disporrebbe, infatti, per cause a lei non imputabili, di un congruo lasso temporale per redigere *ex novo* il piano di riequilibrio.

Il giudice rimettente ritiene violato l'art. 3 Cost. anche perché, mentre nella prima delle ipotesi tipizzate dall'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali - mancata presentazione del piano - l'avvio al dissesto opererebbe in modo del tutto automatico, indipendentemente da qualsiasi valutazione finanziaria dell'organo di controllo, negli altri casi - insostenibilità del piano, suo andamento negativo, mancato raggiungimento del riequilibrio alla sua conclusione - il dissesto è subordinato a una valutazione di carattere finanziario da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti. In tal modo si realizzerebbe una discriminazione nel trattamento delle varie fattispecie il cui verificarsi provoca il dissesto dell'ente locale.

2.- La disamina delle questioni di legittimità costituzionale sollevate richiede una preliminare, sia pur sintetica, illustrazione del contesto normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

In particolare, l'art. 243-*bis*, comma 1, t.u. enti locali stabilisce che i Comuni e le Province per i quali sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 t.u. enti locali non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (cosiddetto predissesto).

In tal caso l'ente locale deve approvare, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura, un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) di durata compresa tra quattro e venti anni, incluso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria (art. 243-*bis*, comma 5).

Secondo quanto disposto dal successivo art. 243-*quater*, comma 1, è compito della Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 t.u. enti locali provvedere allo svolgimento dell'istruttoria entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano; istruttoria che consiste nella ponderazione dei dati di natura finanziaria, storici e previsionali, per la valutazione delle misure previste nel piano ai fini del riequilibrio.

Tale istruttoria è necessaria per consentire alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di pronunciarsi - entro trenta giorni dalla data di ricezione della relazione finale della richiamata Commissione - sulla legittimità del piano di riequilibrio, ossia sulla sua congruità rispetto al fine di ripristinare l'equilibrio del bilancio, sulla copertura della spesa nell'intero periodo di rientro, sul rispetto dei limiti di indebitamento che vietano di utilizzare i prestiti per la copertura della spesa corrente e, più in generale, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionali, eurounitari e convenzionali.

Il controllo che la sezione regionale della Corte dei conti deve svolgere per verificare l'attuazione del piano di riequilibrio si fonda - come prescrivono le norme del Titolo VIII del testo unico sugli enti locali - sull'andamento dei conti dell'ente in predissesto, attività che deve essere formalizzata in una pronuncia con cadenza temporale coerente con il controllo di legittimità-regolarità sul bilancio preventivo e successivo previsto dall'art. 148 t.u. enti locali, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

In proposito, questa Corte ha più volte ricordato che i controlli «del titolo VIII del TUEL (artt. 243-*bis* rubricato “Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”; 243-*quater* rubricato “Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione”; [...] 246 “Deliberazione di dissesto”; 248 rubricato “Conseguenze della dichiarazione di dissesto”) consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL)» (sentenza n. 228 del 2017).

È stato, altresì, sottolineato che i controlli di legittimità-regolarità - sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi - ove tempestivamente attivati, potrebbero interdire quelle disfunzioni degenerative dell'equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici fissati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020).



Il complesso impianto normativo di riferimento muove dalla *ratio* unitaria di evitare il dissesto attraverso un fatto e coerente comportamento economico-finanziario dell'ente locale nel tempo ipotizzato di rientro dal deficit.

In tale contesto teleologico rientra il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci preventivi e successivi, poiché tale coerente comportamento nel tempo previsto per il risanamento deve trovare puntuale riscontro in ciascuno dei bilanci preventivi e successivi del predetto periodo.

3.- Il rimettente si duole del fatto che il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali non permetta alla nuova amministrazione, insediatasi in pendenza del termine per la presentazione del PRFP, di predisporlo entro sessanta giorni dalla relazione di inizio mandato, così come consentito alle nuove amministrazioni per l'eventuale rimodulazione del piano deliberato dall'amministrazione precedente, correlando automaticamente il dissesto dell'ente all'inutile decorso del termine originario.

Il giudice *a quo* prospetta, altresì, la possibilità di prevedere, nel caso in cui l'istruttoria del piano si sia protratta oltre i termini ordinatori stabiliti dal legislatore, un esame, da parte della sezione regionale di controllo, del piano di rientro dal deficit sulla base della situazione economico-finanziaria esistente al momento del giudizio di sua competenza e non di quella esistente all'epoca della richiesta formulata dalla precedente amministrazione. Ciò per evidenti motivi di carattere funzionale e di ragionevolezza: la situazione dell'ente locale potrebbe essere mutata, anche positivamente, per effetto della gestione successiva o di motivi estrinseci allo stesso andamento della gestione.

I due interventi sono prospettati in via gradata come dimostrato dalla locuzione «e comunque» impiegata dal rimettente, relegando, in tal modo, la seconda addizione a un ruolo meramente subordinato.

Tanto evidenziato, è indubbio che le norme censurate influiscano in modo determinante sulla decisione del giudice rimettente in quanto, in applicazione del loro combinato disposto, egli dovrebbe ritenere tardiva la presentazione del piano (intervenuta oltre il termine di novanta giorni dalla delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio da parte del Commissario straordinario), con conseguente automatico avvio dell'ente locale al dissesto, mentre l'uno o l'altro intervento additivo consentirebbero la valutazione del PRFP nel merito. Di qui la rilevanza delle questioni sollevate.

Tali considerazioni, peraltro, escludono di per sé che, come eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri, possa assumere rilievo l'asserita congruità della porzione residua del termine previsto per la presentazione del piano e la circostanza che esso non sia stato rispettato per errore inescusabile.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce altresì l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto gli interventi manipolativo-additivi invocati non sarebbero costituzionalmente obbligati, implicando scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore, connotate da un alto tasso di creatività, ben potendosi immaginare soluzioni diverse.

L'eccezione non è fondata.

È ormai costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2020).

Entrambe le addizioni prospettate rispettano il citato requisito.

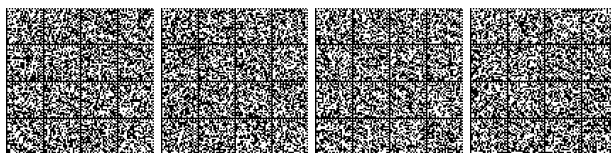
La prima corrisponde al termine che, sempre nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario, viene riconosciuto proprio alla compagine amministrativa subentrante per la rimodulazione di un piano già presentato ma non ancora approvato (art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, t.u. enti locali), con decorrenza dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

A sua volta, l'addizione richiesta in via subordinata risulta coerente con le altre ipotesi di avvio al dissesto previste dall'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali (il diniego dell'approvazione del piano; l'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi da esso fissati; il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso), poiché ciascuna di esse implica una valutazione di tipo finanziario quale quella che l'addizione mira a introdurre.

Quanto all'ulteriore eccezione d'inammissibilità, secondo cui le censure riguarderebbero unicamente l'art. 243-*quater*, comma 7, e non anche l'art. 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali, dalla prospettazione del ricorrente si ricava, al contrario, che anche quest'ultimo è coinvolto nelle questioni sollevate, in quanto a essere inficiato dal dubbio di costituzionalità è proprio il combinato delle due disposizioni.

Pertanto, anche tale eccezione deve essere rigettata.

4.- Tanto premesso, passando all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, occorre evidenziare che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è strettamente connessa all'attuazione dei principi di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97 e 119, primo comma, Cost., essendo fina-



lizzata a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio e a riportare gli enti nelle condizioni di equilibrio e sostenibilità della spesa.

Il PRFP costituisce un rimedio volto a impedire, attraverso la concreta determinazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti, che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale proprio nei parametri evocati dal rimettente, essendo funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020).

Infatti, il piano, proprio per la sua attitudine a conseguire l'equilibrio tendenziale del bilancio, costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività; rappresenta, altresì, un mezzo di verifica attraverso il quale è possibile confrontare i risultati conseguiti e valutare l'operato degli amministratori nella gestione della crisi (sentenza n. 184 del 2016).

Il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolar modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRFP abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria.

È alla stregua di tali considerazioni che occorre valutare se il combinato delle disposizioni censurate vanifichi in radice la funzione della procedura di riequilibrio e sacrifichi gli interessi alla cui soddisfazione essa risponde, pregiudicando in concreto l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'ente locale che, sotto tali profili, si trova nella particolare situazione di una transizione amministrativa geneticamente patologica.

5.- Rilevata l'inammissibilità delle censure formulate in riferimento all'art. 2 Cost. per difetto di motivazione, occorre verificare se, nel merito, sia fondato il dubbio di legittimità costituzionale in relazione alla mancata previsione che anche alla compagine amministrativa insediatasi in pendenza del termine perentorio di novanta giorni - senza che sia stato ancora predisposto e deliberato il PRFP - sia consentito di avvalersi del termine di sessanta giorni, previsto per l'eventuale rimodulazione del piano già deliberato dall'amministrazione precedente.

Il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali, risulta in contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

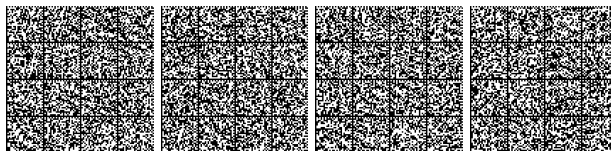
5.1.- Seguendo l'ordine con cui le censure sono state sollevate dal rimettente, con riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., le disposizioni impugnate presentano un'evidente irragionevolezza e determinano una disparità di trattamento.

Sotto il primo profilo, rispetto all'amministrazione che opera in continuità - la quale elabora il piano a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio da essa stessa deliberato - quella successiva, pur ereditando un grave squilibrio e l'assenza totale di un progetto di risanamento, si trova costretta a intervenire in un lasso temporale gravemente ridotto e potenzialmente insufficiente, poiché il termine di novanta giorni per deliberare il PRFP decorre da un momento anteriore a quello del suo insediamento, ossia dalla data della delibera di ricorrere alla procedura di riequilibrio assunta dalla precedente compagine. Mentre il legislatore ha tenuto presente la complessa interrelazione delle vicende temporali inerenti al procedimento di riequilibrio e alla successione nell'esercizio del mandato elettorale per le amministrazioni che intendono rimodulare il piano precedentemente approvato, una coerente fattispecie legale non è stata presa in considerazione per il caso della procedura ereditata in assenza di un piano.

Quanto all'ingiustificata disparità di trattamento, la fattispecie normativa inerente all'amministrazione che opera in continuità non può essere assunta quale *tertium comparationis* in quanto strutturalmente diversa: il termine di novanta giorni, intercorrente tra la data di ricorso alla procedura di riequilibrio e quella di deliberazione del PRFP, si innesta in un procedimento in cui coincidono soggetto richiedente e soggetto che predispone il piano.

Diversamente va detto per l'altra fattispecie legale riferita all'amministrazione subentrante interessata alla rimodulazione del piano, per la quale l'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, contempla un termine di sessanta giorni decorrente dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 «volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti» (comma 1) e sulla base delle cui risultanze, in generale, «il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti» (comma 2, secondo periodo).

È evidente l'idoneità di tale norma ad assumere la veste di *tertium comparationis*, perché riguarda la medesima situazione di nuovo ingresso in pendenza del procedimento di risanamento e la correlata presa in carico della gestione amministrativo-contabile: ponendosi un'identica esigenza di acquisire un'apprezzabile conoscenza della reale situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente locale, nonché della misura del relativo indebitamento - elementi indefettibili



per costruire un'ipotesi di risanamento affidabile e credibile, coerente con la disciplina funzionale del predissesto - risulta ingiustificato soddisfare tale necessità accordando all'amministrazione subentrante il termine per rimodulare il piano già deliberato e non anche per formularlo *ex novo*.

È bene in proposito richiamare alcune delle operazioni pregnanti propedeutiche alla redazione del piano, indicative della complessa istruttoria dello stesso e del tempo necessario a provvedervi: «a) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; b) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio a partire da quello in corso alla data di accettazione da parte dei creditori del piano; c) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio. È altresì previsto [...] che, ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL. Il perimetro costituzionale disegnato da tali disposizioni consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione» (sentenza n. 115 del 2020).

5.2.- Quanto fin qui evidenziato comporta anche la fondatezza delle censure sollevate in riferimento agli artt. 1, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

Viola, infatti, i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, l'automatico avvio al dissesto quando una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento. Ciò finisce inevitabilmente per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art. 81, Cost., e impedisce di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.

Oltre che contrario ai citati parametri e diseconomico, il meccanismo delineato dalla normativa censurata collide, altresì, con il principio di ragionevolezza (sotto un ulteriore profilo) e con l'interdipendente principio di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto costituisce conseguenza sproporzionata e non coerente con la *ratio* sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico.

Nel caso di specie, la violazione del principio di ragionevolezza ben si coniuga con quello di buon andamento della pubblica amministrazione (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 169 del 2017 e n. 188 del 2015).

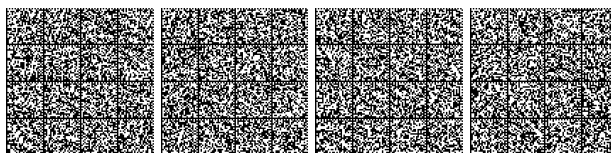
6.- La *reductio ad legitimitatem* del censurato combinato disposto ben può essere realizzata incidendo esclusivamente sull'art. 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali, che va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine di cui al primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il PRFP nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011.

7.- È da sottolineare come la presente pronuncia, nel segmento della sua operatività, contribuisca a semplificare la tormentata evoluzione legislativa delle norme regolanti l'endemico fenomeno del dissesto degli enti locali.

In questo modo, gli enti locali possono operare in coerenza con la situazione finanziaria in cui attualmente versano, permettendo alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di valutare la congruità del piano.

Inoltre, la pronuncia consente di collegare - in ragione del principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria - l'eventuale redazione del PRFP con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell'effettiva assunzione del mandato realizzando la doverosa tensione verso un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo, in ossequio al principio dell'equilibrio tendenziale.

8.- Stante l'accoglimento delle questioni sollevate in via principale, sono assorbite quelle prospettate dal giudice rimettente in via subordinata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 243-bis, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5, primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-quater e 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210034

N. 35

Sentenza 9 febbraio - 11 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "legge Severino") - Sospensione di diritto dalla carica di consigliere regionale conseguente alla sentenza di condanna in primo grado per i reati di cui agli artt. 314 e 478 cod. pen. - Valutazione, da parte del giudice, della proporzionalità tra il fatto oggetto di condanna e la sospensione - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, nonché dei limiti convenzionali alle restrizioni dell'elettorato passivo - Non fondatezza delle questioni.

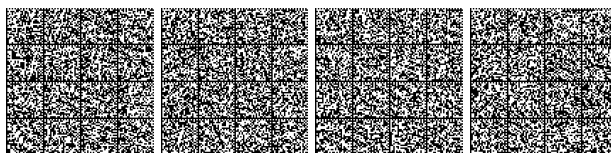
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 8, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 117 e 122; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), promosso dal Tribunale ordinario di Genova nel procedimento vertente tra M. R. e il Presidente del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 27 dicembre 2019, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di M. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Gerolamo Taccogna per M. R., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020 e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 dicembre 2019, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

1.1.- Il rimettente descrive la controversia oggetto del processo principale nei seguenti termini.

Con decreto del 5 luglio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accertato nei confronti di M. R., ai sensi dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, la sospensione di diritto dalla sua carica di consigliere regionale della Regione Liguria, in conseguenza della sentenza con la quale il 30 maggio 2019 il Tribunale ordinario di Genova lo ha condannato in primo grado alla pena complessiva di 3 anni, 2 mesi e 15 giorni di reclusione per i reati di cui all'art. 478 (falsità ideologica commessa da pubblici ufficiali in atti pubblici) e all'art. 314 (peculato) del codice penale.

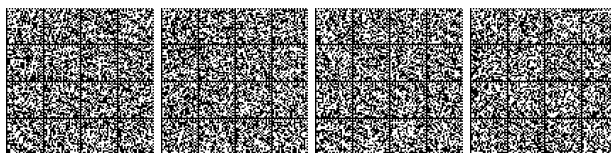
I fatti di reato per i quali è intervenuta la condanna non definitiva di M. R., analoghi ad altri addebitati a diversi consiglieri regionali nel contesto di una prassi diffusa, consistono nell'aver speso per finalità extraistituzionali i contributi economici destinati al funzionamento dei gruppi consiliari regionali, per una spesa di euro 138,20 personalmente imputabile al condannato, e nell'aver falsamente attestato nei rendiconti annuali, in qualità di capogruppo, la veridicità e l'inerenza di spese dichiarate da altri consiglieri regionali, per alcune decine di migliaia di euro.

Con ricorso presentato al Tribunale di Genova nelle forme del processo sommario di cognizione, ex art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), M. R. ha impugnato il decreto di sospensione chiedendone la disapplicazione «o per difetto di legittimo presupposto normativo o per entità sproporzionata del provvedimento», previa rimessione degli atti a questa Corte per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012.

Lo stesso ricorrente ha contestualmente presentato istanza ex art. 700 del codice di procedura civile per ottenere in via cautelare, sulla base delle stesse ragioni esposte a sostegno della domanda di merito, la riammissione immediata nel Consiglio regionale della Liguria. L'ordinanza non fa menzione dell'esito di tale istanza.

1.1.1.- Il rimettente ritiene rilevanti e non manifestamente infondate due delle questioni di illegittimità costituzionale proposte nel giudizio *a quo*.

Alla stregua della prima eccezione, diretta a una pronuncia ablativa, l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, nel prevedere che la sospensione di diritto a seguito di condanna non definitiva per determinati reati si applichi anche ai consiglieri regionali, violerebbe gli artt. 117 e 122 della Costituzione, invadendo la sfera di competenza legislativa regionale, «ovvero» comprimendo tale competenza nell'esercizio di una potestà legislativa statale incidente in materia regionale «in difetto di ogni coordinamento e collaborazione».



Alla stregua della seconda, diretta a una pronuncia additiva, il citato art. 8, nella parte in cui non contempla un vincolo di necessaria proporzionalità in concreto tra fatto accertato in sede penale e le conseguenze automatiche previste dalla legge, violerebbe i principi posti dall'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in quanto tale norma convenzionale esigerebbe, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, una deliberazione bilanciata, individualizzata e giudiziaria di ogni forma di perdita dell'elettorato attivo e passivo.

1.2.- Passando all'esposizione delle censure, il rimettente prende le mosse da quella che si incentra sulla mancata previsione di un vaglio di proporzionalità tra i fatti oggetto della condanna e la sospensione dalla carica elettiva.

La norma censurata sarebbe connotata da un rigido automatismo applicativo, che fa seguire la sospensione alla condanna per determinati reati senza considerare l'esigenza di una connessione concreta tra i fatti accertati e la carica esercitata, ben potendo trattarsi, come nella specie, di fatti risalenti nel tempo e seguiti «da condotta difforme nell'esercizio della medesima carica, oppure generati da una occasione [...] non più attuale, oppure seguiti da una nuova elezione a una carica diversa».

I titoli di reato per i quali sono previste la sospensione e la successiva decadenza dalla carica sarebbero gravi solo per la pena edittale, in quanto a essi potrebbero corrispondere fatti di diversa gravità, sicché le anzidette misure troverebbero applicazione anche per condotte di lieve entità. Ciò metterebbe in evidenza l'assoluta insensibilità della norma censurata alla gravità del fatto, acuita dalla circostanza che a reati come il peculato, anche se di lieve entità, è inapplicabile la causa di non punibilità ex «art. 133-bis» (*recte*: art. 131-bis) cod. pen. Sarebbero dunque assoggettati alla misura sospensiva anche gli autori di condotte di minima offensività, nonostante possano ricoprire cariche politiche di notevole rilievo e, per ipotesi, ottenute con larghissimo consenso di un elettorato consapevole della pendenza del procedimento penale o della condanna.

La natura cautelare della sospensione opererebbe poi sulla base di una presunzione legale assoluta di pericolosità, nonostante tale istituto sia escluso, in ossequio ai principi costituzionali, dall'ambito di applicazione sia delle misure cautelari sia delle misure di sicurezza.

Tale rigido automatismo contrasterebbe con l'art. 3 Prot. addiz. CEDU, dal cui contenuto precettivo, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, discenderebbe l'esistenza di un diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo.

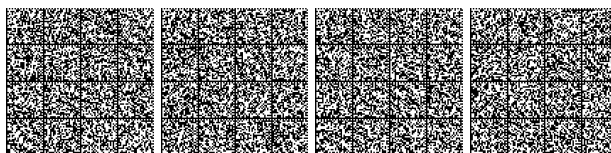
In particolare, diverse pronunce della Corte EDU (sono citate le sentenze 27 aprile 2010, grande camera, Tănase contro Moldavia; 8 aprile 2010, Frodl contro Austria; 5 aprile 2007, Kavakçi contro Turchia; 15 giugno 2006, Lykourazos contro Grecia; 6 ottobre 2005, grande camera, Hirst contro Regno Unito, n. 2) avrebbero affermato la necessità che le eventuali limitazioni al diritto degli eletti di rivestire le loro cariche derivino solo da un processo decisorio individualizzato, di natura tendenzialmente giurisdizionale, che si fondi su un concreto collegamento tra il fatto commesso e l'impossibilità di ricoprire la carica elettiva (nozione, quest'ultima, in cui sarebbe ricompresa anche quella di consigliere regionale prevista dall'ordinamento italiano).

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, pur diretta al condivisibile intento di garantire la qualità morale degli eletti, non risponderebbe a tali requisiti, facendo dipendere l'adozione della misura dall'astratta valutazione del legislatore. Infine, sulla valutazione di non manifesta infondatezza della questione non inciderebbe la possibilità di impugnare giudizialmente il provvedimento di sospensione, in quanto la mancanza di parametri decisionali non consentirebbe al giudice adito di raggiungere un «esito adeguatore» in assenza dell'auspicato intervento correttivo del Giudice delle leggi.

1.2.1.- Quanto all'altra questione, il giudice *a quo* - pur prendendo atto della giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina su incandidabilità, sospensione e decadenza alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza statale «ex art. 117 comma 2 lettera e) della Costituzione» - censura l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 per la sua significativa incidenza sull'ordinamento regionale, comportante la necessità di adottare una procedura di leale consultazione con le regioni, in ossequio al principio affermato da questa Corte con la sentenza n. 251 del 2016. Secondo il rimettente, il previo coinvolgimento delle regioni sarebbe stato qui ancora più necessario, potendo incidere l'intervento legislativo sul loro stesso vertice politico.

2.- Con atto depositato il 24 giugno 2020, si è costituito in giudizio M. R., ricorrente nel processo principale, che ha concluso perché l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 «all'occorrenza unitamente all'art. 1, commi 63 e 64, della l. n. 190/2012» sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2.1.- In premessa, M. R. riassume i fatti che hanno portato alla sua condanna penale e lo svolgimento del giudizio *a quo*, ricordando che l'istanza cautelare di riammissione nel Consiglio regionale della Liguria, presentata contestualmente al ricorso di merito, è stata dapprima respinta, per difetto del solo periculum in mora, e poi accolta in sede di reclamo.



2.2.- Sulla prima questione, riguardante il lamentato contrasto della norma censurata con gli artt. 117 e 122 Cost., in rapporto al principio di leale collaborazione, il ricorrente nel processo principale osserva che, pur prevedendo l'art. 122 Cost. le sole ipotesi dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, si potrebbe ricondurre ad esso anche l'incandidabilità per mancanza dei requisiti soggettivi di accesso alla carica, sussistendo dunque in materia uno spazio di potestà legislativa regionale, al quale si sovrapporrebbe in modo inestricabile la sfera della potestà legislativa statale in materia di ordine pubblico.

Tale inestricabile intreccio di competenze imporrebbe un coinvolgimento delle regioni, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 251 del 2016. La mancata previsione di tale coinvolgimento nelle norme di delega renderebbe costituzionalmente illegittima la legge delega e, in via derivata, il decreto delegato. Quest'ultimo sarebbe peraltro costituzionalmente illegittimo anche «in via autonoma», in quanto le regioni avrebbero potuto essere comunque coinvolte nel suo processo formativo anche in assenza di una previsione in tal senso della legge delega. In ogni caso, si sostiene che questa Corte potrebbe sollevare davanti a sé la questione su di essa.

2.3.- Sulla seconda questione, riguardante il lamentato contrasto con l'art. 3 Prot. addiz. CEDU, «in relazione all'art. 117 Cost.», oltre che «con gli artt. 1, 3, 24, 51 e 97 Cost.», M. R. osserva che, alla luce dell'interpretazione data a tale norma convenzionale dalla Corte EDU, le limitazioni del diritto di elettorato passivo devono corrispondere a un fine compatibile con il principio democratico ed essere proporzionate al suo perseguimento. Di conseguenza, sia l'incandidabilità che la sospensione dalla carica elettiva, ancorché prive di carattere sanzionatorio, non potrebbero discendere automaticamente da una sentenza di condanna non definitiva, essendo necessaria una procedura, amministrativa o giurisdizionale, ma dotata di adeguate garanzie di contraddittorio e imparzialità, per valutare in concreto, secondo le circostanze del caso specifico, l'eventuale pericolo «rappresentato dall'eletto-condannato per la funzione amministrativa affidata all'organo pubblico del quale egli fa parte».

Il caso concreto sarebbe emblematico della mancanza di proporzionalità della misura, in quanto adottata sulla base di una valutazione compiuta in astratto dal legislatore, e della necessità di una valutazione specifica che, a fronte della qualificazione come peculato di condotte anche molto differenti tra loro, sola consentirebbe di apprezzare l'obiettiva gravità del reato e la sua idoneità a giustificare la compressione del diritto di elettorato passivo.

La mancanza di proporzionalità della misura si collegherebbe anche al lungo tempo trascorso tra i fatti sanzionati in sede penale, risalenti al 2010, e l'adozione della misura. Dovrebbe inoltre essere considerata la rinnovata legittimazione democratica dell'interessato, riletto nelle elezioni regionali del 2015, per apprezzare l'incidenza della misura sospensiva sulla volontà popolare e l'eventuale pregiudizio all'immagine della regione.

2.4.- Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 deriverebbe dall'equiparazione in esso operata delle cariche di presidente della regione e di consigliere regionale, nonostante l'evidente diversità tra le due posizioni quanto alla possibilità di influenzare l'attività legislativa e amministrativa regionale. Sarebbero violati di conseguenza sia il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., sia l'art. 51 Cost. e ancora l'art. 3 Prot. addiz. CEDU, sempre per la manifesta sproporzione della misura.

2.5.- L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 contrasterebbe altresì con il principio di buon andamento ex art. 97 Cost., in quanto l'automatismo applicativo impedirebbe di valutare in concreto il vulnus che la sospensione cautelare può arrecare all'azione amministrativa regionale. In subordine, la violazione dell'art. 97 Cost. - oltre che del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU - deriverebbe dall'omessa previsione della possibilità per la pubblica amministrazione di revocare la sospensione (è citata al riguardo la sentenza n. 184 del 1994, sul regime di sospensione automatica dal servizio dei dipendenti pubblici condannati in via non definitiva per i medesimi reati).

3.- Con atto depositato il 7 luglio 2020 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni.

3.1.- L'interveniente ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni per genericità nell'identificazione delle norme censurate. Il rimettente avrebbe omesso di dedurre censure «“puntiformi” e mirate» sull'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, operando «genericissimi rinvii» al testo del d.lgs. n. 235 del 2012 nella sua integralità.

Una specifica inammissibilità investirebbe poi la questione concernente la violazione del principio di leale collaborazione, per genericità del parametro invocato, nonché per il tenore dubitativo della questione stessa. In ogni caso, il fugace riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., risulterebbe erroneo, per l'estraneità alla materia della norma censurata.

3.2.- Nel merito, non sussisterebbe la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la norma censurata, che si colloca nell'ambito di una disciplina unitaria dei requisiti di assunzione e di mantenimento delle cariche di pubblico amministratore, dovrebbe essere ricondotta alla competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., perseguendo obiettivi di salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi e di buon andamento e trasparenza della pubblica amministrazione.



3.2.1.- Non sarebbero violati neppure i principi di tutela dell'eletto ricavabili dall'art. 3 Prot. addiz. CEDU, «per il tramite dell'art. 117 primo comma della Costituzione».

La norma perseguirebbe infatti un fine legittimo, da identificare, come visto, nella tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, integranti beni di rango costituzionale. La misura sarebbe proporzionata per la temporaneità dei suoi effetti, destinati a cessare decorsi diciotto mesi dalla condanna, salvo conferma in appello entro tale termine della sentenza di primo grado, nel quale caso la sospensione è protratta di dodici mesi. Inoltre, non sarebbe essenziale prevedere una decisione giudiziale sulla meritevolezza in concreto della sospensione, essendo sufficiente che la valutazione compiuta ex ante dal legislatore sia l'esito di un ragionevole bilanciamento tra il fine perseguito e la compressione del diritto di elettorato passivo.

L'interveniente richiama la giurisprudenza costituzionale che - con riferimento all'analogia fattispecie disciplinata all'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, ispirato dalla stessa *ratio* - ha qualificato la sospensione come una misura cautelare posta a tutela oggettiva del buon andamento e della legalità della pubblica amministrazione, la cui adeguatezza non va commisurata alla gravità del fatto commesso, ma alle esigenze cautelari perseguite, in relazione alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo (sono citate le sentenze n. 36 del 2019, n. 236 del 2015 e n. 206 del 1999).

La ragionevolezza e la proporzionalità della misura sarebbero confermate anche dal suo collegamento a condanne per reati di particolare gravità o compiuti contro la pubblica amministrazione, quindi direttamente connessi alle funzioni che il sospeso è chiamato ad assumere.

4.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, M. R. ha insistito nelle conclusioni già formulate, ribadendo le ragioni esposte nell'atto di costituzione e replicando alle deduzioni difensive svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- In particolare l'eccezione di genericità delle questioni non sarebbe fondata, essendo esattamente individuata nell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 la norma sospettata d'incostituzionalità, solo per sintesi menzionata dal rimettente, talvolta, come «legge Severino».

Neppure mancherebbe l'evocazione dei parametri violati, in quanto l'ordinanza di rimessione li indica, nell'un caso, nell'art. 3 Prot. addiz. CEDU e, nell'altro, nel principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni, per la forte sovrapposizione sulla materia di competenza regionale ex art. 122 Cost.

Inoltre, il richiamo fatto dal rimettente alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost. si dovrebbe intendere palesemente riferito alla lettera h) dello stesso secondo comma, relativa alla materia dell'ordine pubblico.

4.2.- Quanto alla violazione del citato art. 3 Prot. addiz. CEDU, M. R. osserva che le pronunce della Corte richiamate dall'interveniente non sarebbero pertinenti, perché espressive di principi non contestati, giacché in questa sede alla Corte è chiesto di affermare che il bilanciamento fra gli interessi in gioco avvenga mediante una valutazione caso per caso di tutte le circostanze concrete, come imposto dalla giurisprudenza della Corte EDU.

4.3.- Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, il fatto che la norma censurata miri alla tutela dell'ordine pubblico non eliminerebbe la sua incidenza su materie di competenza regionale, alla luce dell'art. 122 Cost., per l'effetto immediato e diretto della sospensione sulla permanenza in carica dei titolari di uffici apicali del governo regionale. L'esigenza di unitarietà di disciplina in tutto il territorio nazionale non escluderebbe la necessaria osservanza del principio di leale collaborazione, tramite intesa, in fase di formazione del decreto delegato.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), ossia della cosiddetta "legge Severino".

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio con cui M. R. ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di accertamento nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, dell'avvenuta sospensione di diritto dalla carica di consigliere regionale della Regione Liguria.



La sospensione è conseguita alla sentenza di condanna in primo grado dello stesso M. R. alla pena complessiva di 3 anni, 2 mesi e 15 giorni di reclusione, irrogata dal Tribunale di Genova per i reati di cui agli artt. 314 e 478 del codice penale.

I fatti di reato per i quali è intervenuta la condanna consistono nell'aver speso per finalità extraistituzionali i contributi economici destinati al funzionamento dei gruppi consiliari regionali, per una spesa di euro 138,20 personalmente imputabile al condannato, e nell'aver falsamente attestato nei rendiconti annuali, in qualità di capogruppo, la veridicità e l'inerenza di spese dichiarate da altri consiglieri regionali, per alcune decine di migliaia di euro.

1.1.- In primo luogo, va rilevata l'inammissibilità delle ulteriori questioni prospettate nell'atto di costituzione in giudizio del ricorrente nel processo principale, in quanto diverse da quelle proposte nell'ordinanza di rimessione, sia per l'oggetto, che investe disposizioni ulteriori rispetto a quelle censurate dal giudice *a quo* (art. 1, commi 63 e 64, della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»; art. 7 del d.lgs. n. 235 del 2012), sia per i parametri invocati (artt. 1, 3, 24, 51 e 97 della Costituzione).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, mentre non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo* (come nella specie), sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 271 del 2011 e n. 86 del 2008).

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate dal giudice *a quo*, per genericità nell'identificazione delle norme censurate. Pur affermando di dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, il rimettente avrebbe omissis di dedurre censure «puntiformi» e mirate su tale disposizione e operato invece «genericissimi rinvii» al testo del d.lgs. n. 235 del 2012 nella sua integralità, così manifestando l'intento di «colpire l'impianto della c.d. "Legge Severino", costantemente richiamata nell'ordinanza».

L'eccezione non è fondata.

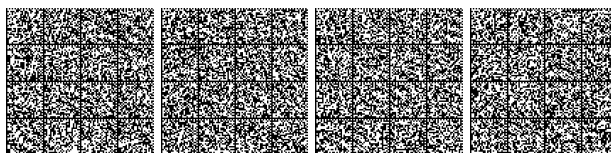
Nella motivazione dell'ordinanza di rimessione è indicato con chiarezza l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 come oggetto delle questioni, mentre gli sparsi e generici richiami alla "legge Severino" nella sua interezza sono diretti a sottolineare che la disposizione censurata rispecchia nel suo specifico contenuto l'impianto complessivo del d.lgs. n. 235 del 2012.

1.2.1.- L'oggetto delle questioni proposte va comunque circoscritto alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, perché questa è la disposizione che, prevedendo la sospensione di coloro che hanno riportato una sentenza di condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'art. 7, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), dello stesso d.lgs. n. 235 del 2012, deve essere applicata nel giudizio *a quo*, relativo a un provvedimento di sospensione dalla carica di un consigliere regionale condannato in primo grado (anche) per il delitto di peculato, compreso nell'elenco di cui al citato art. 7, comma 1, lettera *c*).

1.3.- Il *petitum* delle questioni, ancorché non indicato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, è ricavabile dal tenore della motivazione, là dove, nel sintetizzare il contenuto delle due questioni di legittimità costituzionale ritenute non manifestamente infondate, il giudice *a quo* osserva che l'una - che invoca gli artt. 117 e 122 Cost. e il principio di leale collaborazione, la cui violazione è declinata come «difetto di ogni coordinamento e collaborazione» tra lo Stato e le regioni - tende «alla cancellazione integrale del fondamento normativo dell'istituto adottato in concreto», attraverso «una pronuncia soppressiva», mentre l'altra - con cui è dedotta la violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in tema di elettorato passivo - è diretta «alla introduzione di un potere di vaglio necessario minimo della proporzione tra il fatto ritenuto e l'effetto sull'elettorato passivo», attraverso «una pronuncia additiva».

Se ne desume che le questioni sono collegate da un rapporto di logica subordinazione, in quanto l'addizione normativa è richiesta per il caso in cui non fosse accolta la domanda, prospettata come prima, di «pronuncia soppressiva» (id est, totalmente ablativa). Ciò che non osta all'ammissibilità delle questioni, alla luce del costante orientamento di questa Corte secondo cui «ben può [...] il giudice rimettente prospettare in termini gradatamente sequenziali, e quindi subordinati, i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità pur senza una formale e testuale qualificazione di ciascuna conclusione rispettivamente come "principale" e "subordinata" (sentenze n. 127 del 2017 e n. 280 del 2011)» (sentenza n. 175 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 36 del 2019).

2.- Occorre dunque esaminare prioritariamente la questione principale.



Con essa, il giudice *a quo* lamenta che la disposizione censurata - pur incidendo su una «materia almeno estremamente affine» a quella dell'eleggibilità e dell'incompatibilità dei consiglieri regionali, attribuita alla potestà delle regioni dall'art. 122, primo comma, Cost. - sia stata adottata senza il previo raccordo con le regioni in sede di Conferenza unificata, in violazione del principio di leale collaborazione.

Non appartiene al *thema decidendum*, invece, la censura di invasione della sfera di competenza regionale ex art. 122 Cost, anch'essa dedotta dal ricorrente nel giudizio principale, ma non condivisa dal rimettente, che ne critica la fondatezza, richiamando la tesi secondo cui la disciplina della sospensione dalle cariche elettive regionali non si inquadra negli istituti dell'eleggibilità e dell'incompatibilità, bensì in quello dell'incandidabilità, riconducibile alla diversa materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva dello Stato.

2.1.- L'eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri di inammissibilità della questione per erronea e generica indicazione del parametro invocato, nonché per il suo tenore dubitativo, non è fondata.

L'ordinanza di rimessione, nonostante l'apparente tenore dubitativo che ne caratterizza gli snodi, offre esplicite ragioni a sostegno della censura e assume come propri i motivi esposti dal ricorrente nel giudizio principale.

Si deve ritenere inoltre che, nell'invocare un parametro del tutto inconferente, quale l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il giudice *a quo* sia semplicemente incorso in un lapsus calami, essendo palese che esso intendeva richiamare la lettera h) dello stesso secondo comma dell'art. 117 Cost., come dimostra l'esplicito riferimento, nello stesso contesto motivazionale, alla materia «ordine pubblico e sicurezza» ivi prevista.

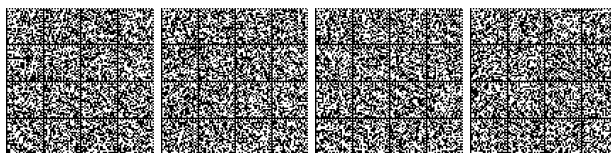
D'altra parte, nei termini in cui la questione è sollevata, la censura non investe la norma costituzionale che fonda la competenza esclusiva dello Stato, ma fa valere la lesione del principio di leale collaborazione, in base al quale, nella prospettiva del rimettente, l'intervento del legislatore statale, pur assunto nell'esercizio dell'indicata competenza in funzione della disciplina unitaria della sospensione dalle cariche regionali, non potrebbe incidere su materie di competenza regionale senza un coinvolgimento delle regioni. In questi termini la questione è posta con sufficiente chiarezza dal rimettente, che dall'assenza di tale coinvolgimento fa derivare la violazione del principio di leale collaborazione, assolvendo così all'onere di indicare, a pena di inammissibilità, il parametro alla cui stregua questa Corte è chiamata a valutare la questione.

2.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

Come visto, secondo il rimettente la disposizione censurata, pur espressione della competenza statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza», inciderebbe anche su una materia di competenza regionale, sicché il legislatore delegato avrebbe potuto adottarla solo dopo aver previamente coinvolto le regioni.

A sostegno dell'assunto il giudice *a quo* evoca la sentenza n. 251 del 2016, con cui questa Corte ha affermato che, quantunque il principio di leale collaborazione non si imponga al procedimento legislativo, «[l]à dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa», la quale «si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.», che finiscono «con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze».

Nel richiamare tale precedente il giudice *a quo* omette tuttavia di verificare se la disposizione statale censurata, che esso stesso riconduce a un titolo di competenza esclusiva dello Stato, incida effettivamente su ambiti materiali nei quali concorrono competenze statali e regionali legate da un intreccio inestricabile, non risolvibile tramite un criterio di prevalenza di una materia sulle altre. Solo in un'ipotesi di questo tipo, infatti, «deve trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 140 del 2015), secondo il quale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze [...] e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016). Impostazione, questa, sulla cui linea si pone la stessa evocata sentenza n. 251 del 2016, che, nel considerare applicabili le procedure di leale collaborazione all'*iter* di formazione dei decreti delegati nel caso di incidenza dell'intervento legislativo su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la condiziona all'impossibilità di operare una «valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre», poiché solo ricorrendo questo presupposto la concorrenza di competenze rende necessario addivenire a un'intesa.



2.2.1.- Occupandosi della disciplina che si è succeduta nel tempo in tema di incandidabilità alle cariche elettive, di decadenza di diritto da esse a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché di sospensione automatica in caso di condanna non definitiva (istituto che viene qui specificamente in rilievo), questa Corte ha più volte affermato che si tratta di misure «dirette “ad assicurare la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell’intera collettività” (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993)» (sentenza n. 118 del 2013, in relazione all’art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale», i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 235 del 2012).

In ragione di questa sua finalità, il «nucleo essenziale» della disciplina qui segnatamente in esame è stato ricondotto all’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (sentenza n. 118 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 218 del 1993 e n. 407 del 1992, ancora in relazione all’art. 15 della legge n. 55 del 1990), materia che, come questa Corte ha sottolineato, presenta carattere prevalente pur quando essa interferisca con la competenza regionale ex art. 122, primo comma, Cost. (sentenze n. 36 del 2019 e n. 118 del 2013).

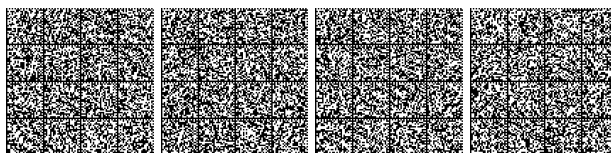
Infatti, anche ritenendo che quest’ultima competenza «comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l’assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza», resta «dirimente il rilievo che le ragioni che stanno [...] alla base della prevista sospensione di diritto [...] ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva “ordine pubblico e sicurezza”» (sentenza n. 118 del 2013). Né contrasta con la riconduzione della sospensione in esame a questa materia la circostanza che si tratti della disciplina delle condizioni per la permanenza in carica di un eletto, giacché in questo caso è proprio attraverso la previsione di requisiti di onorabilità degli eletti che si perviene all’obiettivo di garantire, attraverso l’integrità del processo democratico, nonché la trasparenza e la tutela dell’immagine dell’amministrazione, l’ordine pubblico e la sicurezza.

In conclusione si deve dunque escludere che, nel caso della sospensione automatica disciplinata dal censurato art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, si versi in un’ipotesi di intreccio inestricabile di materie, di competenza statale e regionale, non risolvibile con il criterio della prevalenza e, di conseguenza, che sia stato violato il principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle regioni nella formazione del decreto legislativo in cui la disposizione contestata è contenuta.

3.- Con la seconda questione - che, come visto, si pone in rapporto di logica subordinazione rispetto alla prima - l’art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 è censurato nella parte in cui prevede l’applicazione della misura cautelare della sospensione come automatica conseguenza della condanna penale non definitiva per determinati reati e preclude così al giudice chiamato a pronunciarsi sul provvedimento sospensivo di valutare in concreto la proporzionalità «tra i fatti oggetto di condanna» e la stessa sospensione.

Sarebbe pertanto violato l’art. 3 Prot. add. CEDU, alla cui stregua, sotto la rubrica «Diritto a libere elezioni», «[I]e Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». Ad avviso del rimettente, la disposizione convenzionale, come interpretata dalla Corte EDU, consentirebbe di limitare il diritto di elettorato passivo solo a condizione che le eventuali restrizioni derivino «da un “processo decisorio individualizzato” [...] tendenzialmente di natura giurisdizionale», perché solo in questo modo sarebbe possibile valutare la proporzionalità della misura e verificare l’esistenza di un collegamento tra il fatto commesso e l’impossibilità di ricoprire la carica elettiva.

3.1.- Sebbene il rimettente invochi l’art. 3 Prot. addiz. CEDU, omettendo di richiamare esplicitamente l’art. 117, primo comma, Cost., è in riferimento a tale ultima previsione - rispetto alla quale la citata norma convenzionale funge da parametro interposto (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007) - che la censura può e deve intendersi effettivamente proposta. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la questione di legittimità costituzionale deve essere scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati ma desumibili in modo univoco dall’ordinanza di remissione, qualora tale atto faccia a essi chiaro, sia pure implicito, riferimento mediante il richiamo ai principi da questi enunciati (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2021, n. 227 del 2010, n. 170 del 2008, n. 26 del 2003, n. 69 del 1999 e n. 99 del 1997).



Questo è quanto accade nel caso in esame, in cui il giudice *a quo*, pur avendo formalmente indicato solo l'art. 3 Prot. addiz. CEDU, mostra di avere censurato l'art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 con univoco, ancorché implicito, riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., come è agevole desumere dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione, in cui si sottolinea la necessità costituzionale che l'ordinamento nazionale osservi la citata norma convenzionale, e come è del resto significativamente confermato dal fatto che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto in giudizio ha impostato la sua difesa richiamando testualmente l'art. 117, primo comma, Cost., e dunque assumendone anch'esso come pacifica l'evocazione.

3.2.- Nel merito, nemmeno la seconda questione è fondata.

3.2.1.- I termini in cui è prospettata impongono un preliminare riferimento all'interpretazione dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU ad opera dalla Corte EDU e ai principi dalla stessa formulati sulla portata generale della garanzia in esso prevista e sulle limitazioni che gli Stati possono introdurre in ragione della particolare natura del diritto di elettorato, in specie di quello passivo.

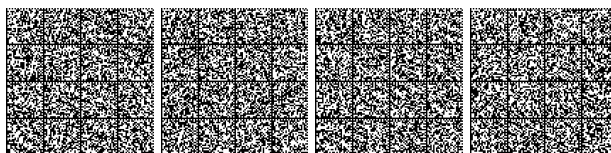
In via generale, la Corte di Strasburgo ha affermato che la disposizione contenuta nell'art. 3 Prot. addiz. CEDU, pur formulata in termini di impegno degli Stati contraenti «a organizzare elezioni [...] in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo», deve essere interpretata - alla luce dei lavori preparatori e nel quadro della Convenzione considerata nel suo insieme - nel senso che essa garantisce diritti soggettivi, comprendenti il diritto di voto (che ne rappresenta l'aspetto "attivo") e il diritto di presentarsi alle elezioni (costituente l'aspetto "passivo") (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Hirst contro Regno Unito, n. 2, paragrafi 56 e 57; sentenza 2 marzo 1987, Mathieu-Mohin e Clearfayt contro Belgio, paragrafi da 46 a 51).

Ha precisato ancora che il diritto di presentarsi alle elezioni copre anche il periodo post-elettorale, convertendosi nel diritto di esercitare il mandato come membro del corpo legislativo (Corte EDU, sentenza 24 maggio 2016, Paunović and Milivojević contro Serbia, paragrafo 58), e che quest'ultima nozione, a sua volta, deve essere interpretata alla luce della struttura costituzionale del singolo Stato (Corte EDU, sentenza Mathieu-Mohin e Clearfayt contro Belgio, paragrafo 53), includendo in particolare, per quanto riguarda il nostro Paese, i consigli regionali, in quanto dotati di attribuzioni e di poteri sufficientemente ampi da essere qualificabili come elementi del corpo legislativo dello Stato nel suo complesso (Corte EDU, sentenza 1° luglio 2004, Vito Sante Santoro contro Italia, paragrafo 52).

Quanto alle limitazioni apportabili dal legislatore nazionale ai diritti di elettorato attivo e passivo, la Corte EDU ha precisato che si tratta di diritti non assoluti, che possono essere fatti oggetto di «limitazioni implicite», rispetto alle quali gli Stati contraenti godono di un ampio margine di valutazione, in ragione, tra l'altro, delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza 15 giugno 2006, Lykourazos contro Grecia, paragrafo 51; sentenza Hirst contro Regno Unito, n. 2, paragrafi 61 e 62; sentenza Mathieu-Mohin e Clearfayt contro Belgio, paragrafo 52).

Il carattere «implicito» delle limitazioni ammissibili consente agli Stati contraenti di introdurre misure restrittive di tali diritti anche per finalità non incluse in elenchi precisi, come quelle enumerate agli articoli da 8 a 11 della CEDU, purché nelle particolari circostanze del caso concreto sia dimostrata la compatibilità del fine perseguito con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali della Convenzione. Per la stessa ragione, nel vagliare la compatibilità delle possibili limitazioni con le garanzie assicurate dalla Convenzione, la Corte EDU non applica i test tradizionali usati nella verifica del rispetto degli stessi articoli da 8 a 11 della Convenzione, basati sui criteri della necessità o dell'urgente bisogno sociale, ma fa riferimento a criteri diversi e specifici. In base ad essi, in particolare: le limitazioni del diritto di voto e del diritto di candidarsi non devono violarne la sostanza, né privarli di effettività; le restrizioni devono perseguire un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali della CEDU, e segnatamente con la protezione dell'indipendenza dello Stato, dell'ordine democratico e della sicurezza nazionale; i mezzi impiegati non devono essere sproporzionati (*ex plurimis*, Corte EDU, grande camera, sentenza 27 aprile 2010, Tănase contro Moldavia, paragrafo 161; sentenza 6 novembre 2009, Etxebarria e altri contro Spagna, paragrafo 47; sentenza 5 aprile 2007, Kavakçı contro Turchia, paragrafo 41; sentenza Lykourazos contro Grecia, paragrafo 52; sentenza Vito Sante Santoro contro Italia, paragrafo 54; sentenza Hirst contro Regno Unito, n. 2, paragrafo 62).

Quanto in particolare alle restrizioni al diritto di voto nel suo aspetto "passivo", il controllo della Corte EDU è poi ancora più prudente, sul dichiarato presupposto che al legislatore nazionale deve essere riconosciuto il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo (Corte EDU, grande camera, sentenza 16 marzo 2006, Ždanoka contro Lettonia, paragrafo 115; sentenza Hirst contro Regno Unito, n. 2, paragrafi da 57 a 62). In questa ipotesi viene infatti in gioco la peculiare esigenza di garantire stabilità ed effettività di un sistema democratico nel quadro del concetto, del quale la stessa Corte ha riconosciuto la legittimità, di «democrazia capace di difendere se stessa» (Corte EDU, sentenza Ždanoka contro Lettonia, paragrafo 100).



A tale riconosciuta possibilità per gli Stati contraenti di imporre in questi casi requisiti più stringenti corrisponde dunque in sostanza, nella valutazione della Corte di Strasburgo ex art. 3 Prot. addiz. CEDU, una minore severità nel sindacato sulla proporzionalità dei mezzi impiegati nella limitazione, nel senso che, mentre quando si tratti del diritto di elettorato attivo la verifica consiste normalmente in un'approfondita valutazione della proporzionalità delle previsioni che escludono una persona o un certo gruppo di persone, quella operata sulle limitazioni al diritto di elettorato passivo è mantenuta nei limiti dell'accertamento della non arbitrarietà delle misure nazionali che privano un individuo dell'eleggibilità (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza Etxeberria e altri contro Spagna, paragrafo 49; sentenza Ždanoka contro Lettonia, paragrafo 115).

3.2.2.- Ciò premesso, si può passare all'esame della specifica violazione dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU lamentata dal rimettente.

Secondo il giudice *a quo*, l'art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, precludendo al giudice di valutare in concreto, secondo il criterio della proporzionalità, la gravità del fatto accertato penalmente rispetto all'esigenza perseguita con la sospensione, si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui le limitazioni di qualsiasi tipo al diritto di voto dovrebbero conseguire a un "processo decisorio individualizzato", e più precisamente a un provvedimento giurisdizionale personalizzato, idoneo a garantire una verifica sulla proporzionalità della misura e la sussistenza di un effettivo collegamento tra essa e i fatti a causa dei quali essa è applicata.

Al riguardo occorre tuttavia osservare che, nei termini indicati dal rimettente, la Corte di Strasburgo si è espressa soltanto in una isolata pronuncia (Corte EDU, sentenza 8 aprile 2010, Frodl contro Austria, paragrafi 34 e 35), a fronte della quale si è consolidato invece un diverso orientamento della grande camera della stessa Corte, che riconosce la possibilità che sia il legislatore a determinare nel dettaglio lo scopo e le condizioni di una misura restrittiva, e che, in questo caso, sia lasciato ai giudici solo il compito di verificare se un determinato soggetto appartenga o meno alla categoria o al gruppo contemplato nella previsione di cui si tratta, con esclusione di apprezzamenti giurisdizionali sulla proporzionalità della singola misura (Corte EDU, sentenza 22 maggio 2012, grande camera, Scoppola contro Italia, n. 3, paragrafi da 97 a 102, dove si confuta l'interpretazione assunta in Frodl contro Austria; sentenza Ždanoka contro Lettonia, paragrafi da 112 a 115 e 125).

Nei suoi sviluppi più recenti e compiuti, dunque, la giurisprudenza della Corte EDU non postula affatto la necessità che l'applicazione in concreto delle misure restrittive del diritto di voto avvenga attraverso un provvedimento giurisdizionale, come sostiene il rimettente, e afferma invece che gli Stati contraenti possono scegliere se affidare alla giurisdizione la valutazione del carattere proporzionale della misura o se "incorporare" tali apprezzamenti nel testo delle loro leggi, con la precisa definizione, direttamente in esse, delle circostanze in cui la misura stessa può essere applicata. In questo secondo caso, il legislatore può bilanciare a priori gli interessi in gioco, con il limite del divieto di introdurre restrizioni generali e indiscriminate. Spetterà poi in ogni caso alla Corte EDU di stabilire se, in una determinata ipotesi, il risultato sia stato raggiunto, se il limite sia stato rispettato e se, in generale, la soluzione regolativa prescelta ovvero, nell'altro caso, la decisione giudiziale siano conformi all'art. 3 Prot. addiz. CEDU (Corte EDU, sentenza Scoppola contro Italia, n. 3, paragrafo 102).

Alla luce di quanto esposto si deve pertanto escludere che la disposizione censurata contrasti con l'art. 3 Prot. addiz. CEDU solo perché non affida ai giudici nazionali il potere di individualizzare pienamente la sua applicazione alla luce della specifica situazione di un soggetto e delle circostanze particolari del caso concreto (Corte EDU, sentenza Ždanoka contro Lettonia, paragrafo 125). Essa costituisce invero legittimo esercizio, da parte dell'ordinamento nazionale, del margine di apprezzamento che la Convenzione lascia agli Stati nella disciplina della materia, in ragione del fatto che le particolari condizioni di sviluppo storico, di diversità culturale e di pensiero politico che caratterizzano le singole esperienze nazionali modellano, per ciascuna, una sua propria visione democratica (Corte EDU, sentenza Scoppola contro Italia, n. 3, paragrafo 102). La soluzione adottata in concreto nell'ordinamento nazionale, di individuare legislativamente le condizioni per l'applicazione della restrizione e di riservare ai giudici solo la verifica della loro sussistenza - in particolare se un determinato soggetto appartenga alla categoria o al gruppo contemplato nella previsione legislativa - senza apprezzamenti da operare nel caso specifico, non risulta priva di ragioni, attese la portata e la delicatezza, anche in termini di conseguenze politiche, del giudizio sulla permanenza in carica degli eletti, così come, nelle altre ipotesi disciplinate nella medesima normativa del 2012, sulla loro candidabilità. Si tratta in ogni caso di una scelta legislativa che supera agevolmente il controllo di non arbitrarietà, stante che la prevista restrizione del diritto di elettorato passivo non presenta portata né generalizzata né indiscriminata, essendo circoscritta a una precisa e alquanto limitata categoria di soggetti, costituita da coloro che hanno subito condanne per determinati tipi di reati - la cui individuazione ad opera del legislatore resta comunque estranea alle censure del rimettente - particolarmente gravi o di specifico rilievo in funzione dell'attitudine a incidere sull'immagine e l'onorabilità della pubblica amministrazione, come si dirà appresso.



Nella sua sostanza, infine, la scelta operata con il censurato art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 si pone in linea con le finalità che, secondo la stessa giurisprudenza della Corte EDU, possono legittimare misure di questo tipo, come quella di proteggere l'integrità del processo democratico mediante l'esclusione dalla partecipazione all'attività degli organi rappresentativi di individui che possono pregiudicarne il corretto funzionamento (Corte EDU, sentenza *Ždanoka* contro Lettonia, paragrafo 122).

3.2.3.- Si deve ancora escludere che la norma censurata contrasti con l'art. 3 Prot. addiz. CEDU sotto il diverso - e in parte concorrente - profilo della mancata previsione in essa di un collegamento tra la sospensione e i fatti oggetto della condanna penale, tenuto conto della loro gravità nonché della loro connessione con la carica esercitata al momento della sospensione. Ciò che più precisamente il giudice *a quo* lamenta è il carattere potenzialmente sproporzionato della misura, derivante dalla presunzione assoluta di pericolo operata dalla norma, pericolo che potrebbe in concreto non sussistere, «come ad esempio nel caso in cui l'illecito fosse relativo ad una carica pregressa e mutata, con impossibilità nella nuova carica di reiterare la condotta».

Secondo il costante orientamento di questa Corte - che si colloca nel solco tracciato da sentenze su analoghe disposizioni previgenti - le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive previste nel d.lgs. n. 235 del 2012, ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e rappresentano solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche pubbliche considerate. La sospensione dalla carica, in particolare, «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e costituisce, per la sua natura provvisoria, «misura sicuramente cautelare» (*ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015). Il legislatore ha infatti considerato che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione - come il peculato, per il quale è stato condannato il ricorrente nel giudizio principale - può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina ed onore (sentenza n. 36 del 2019, resa sull'art. 11, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 235 del 2012, ma con argomenti estensibili all'analogha misura prevista dalla norma qui censurata).

Se questo è il fine perseguito dal legislatore - la cui legittimità non è dubitabile, come visto, ai sensi dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU - la modalità prescelta per realizzarlo non è in contrasto con il criterio della proporzionalità, costituendo invece il frutto di un ragionevole bilanciamento tra gli interessi che vengono in gioco nella disciplina dei requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche in questione, e quindi tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro.

Come già osservato, la sospensione cautelare in esame non trova applicazione generalizzata e indifferenziata, ma è riservata a una platea delimitata di soggetti, costituita dai condannati in via non definitiva per reati direttamente connessi alle funzioni che sarebbero chiamati ad assumere, perché di particolare gravità (*ex art. 7, comma 1, lettere a e b, del d.lgs. n. 235 del 2012*) o perché commessi contro la pubblica amministrazione (*ex art. 7, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 235 del 2012*). In ordine a tali reati le esigenze di tutela del buon andamento e della legalità della pubblica amministrazione, anche sotto il profilo della perdita di immagine degli apparati pubblici, sono di immediata evidenza e non richiedono indagini o apprezzamenti ulteriori rispetto a quelli operati dal legislatore.

In secondo luogo, si tratta di una misura caratterizzata da una strutturale provvisorietà e dalla gradualità nel tempo dei propri effetti, in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato, determinando la decadenza dalla carica (art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 235 del 2012). La sospensione, infatti, cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che entro questo termine la sentenza di condanna sia confermata in appello, nel quale caso decorre un ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi (art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012). Come questa Corte ha già osservato con riguardo all'analogha previsione dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 (sentenza n. 36 del 2019, punto 4.1. del Considerato in diritto), la disciplina richiamata è il risultato di un ulteriore bilanciamento delle descritte esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell'eletto condannato, dall'altro, diretto a temperare gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia, con l'obiettivo di evitare un'eccessiva compressione del diritto di elettorato passivo.

Inoltre, le esigenze cautelari che la sospensione mira ad assicurare non vanno identificate nel pericolo di reiterazione del reato, come erroneamente ritiene il giudice *a quo*, ma, come visto, nella mera possibilità che la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo determini una lesione dell'interesse pubblico tutelato. La misura non assolve invero a funzioni sanzionatorie o di cautela penale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste



la carica pubblica di cui si tratta, sicché nei suoi riguardi - come questa Corte ha più volte affermato - se un'esigenza di proporzionalità è prospettabile, questa non è rispetto al reato commesso (e, si deve precisare qui, al pericolo della sua reiterazione, di cui la norma censurata non si occupa), ma rispetto all'esigenza cautelare perseguita (*ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2016 e n. 25 del 2002, quest'ultima sull'analoga sospensione già prevista dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»), in una logica che prescinde dalla gravità del fatto di reato e dalla pena in concreto irrogata.

Se perciò il collegamento tra sospensione e condanna è operato all'esclusivo scopo di realizzare le esigenze cautelari costituenti il fine legittimo della misura, la sospensione non dipende dalla concreta gravità dei fatti per i quali vi è stata condanna, ma solo da quest'ultima, che costituisce l'oggettivo presupposto perché si produca l'effetto ulteriore e distinto previsto dalla norma, destinato a operare in modo autonomo ed "esterno" rispetto all'azione pubblica di repressione penale (sentenza n. 276 del 2016). Né, per le medesime ragioni, rileva che il fatto di reato accertato abbia una qualche incidenza, anche temporale, sull'esercizio del mandato.

Esaminata da questo angolo visuale, la sospensione dalla carica, rigorosamente circoscritta nel tempo e destinata a cessare immediatamente nel caso di sopravvenuti non luogo a procedere, proscioglimento o assoluzione dell'eletto, non può essere considerata inadeguata o eccedente rispetto al fine perseguito.

3.2.4.- In conclusione, anche tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento riconosciuto al legislatore nazionale nella disciplina del diritto di elettorato passivo, si deve ritenere che la concreta regolazione della misura della sospensione cautelare contenuta nella norma censurata operi - per la platea delimitata di soggetti ai quali si applica, per la temporaneità e la gradualità dei suoi effetti, per la legittimità dei suoi fini e per la sua adeguatezza rispetto alle specifiche esigenze cautelari perseguite - un non irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco e in ogni caso non presenti sintomi di arbitrarietà tali da determinarne il contrasto con l'art. 3 Prot. addiz. CEDU come interpretato dalla Corte EDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevate dal Tribunale ordinario di Genova, in riferimento agli artt. 117 e 122 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

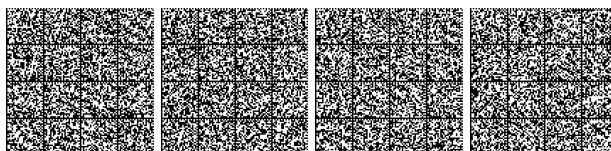
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 36

Sentenza 9 febbraio - 12 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Procedure selettive concorsuali delle aziende sanitarie per l'assunzione, nei ruoli, di personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico - Valorizzazione del possesso di comprovate esperienze acquisite nel corso di rapporti convenzionali previsti da precedenti leggi regionali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di disciplina delle professioni - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Medici specialisti ambulatoriali titolari di rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale (SSN) - Inquadramento, a domanda, con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza - Equiparazione a tutti gli effetti agli specialisti convenzionati, anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale (SSR) - Riordino e disciplina dell'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale nella materia, di competenza concorrente, della tutela della salute - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Pazienti in cura presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare - Rimborso delle spese sostenute - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Accredimento delle strutture pubbliche e private eroganti prestazioni sanitarie e sociosanitarie - Inefficacia, a tali fini, dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio - Eccezione prevista per le strutture già autorizzate all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine e alla PET - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52, artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

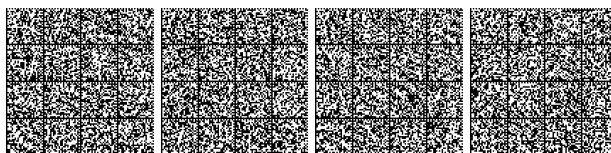
Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 gennaio-7 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.



udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 13 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- È impugnato, in primo luogo, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha sostituito l'art. 72 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)».

Il comma 1 del testo così sostituito dispone quanto segue: «Le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 - allegato 1 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nel rispetto del Piano triennale di fabbisogno di personale approvato da ciascun ente, attivano procedure selettive concorsuali finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando nei relativi bandi di concorso il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale».

Nel denunciare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost., il ricorrente invoca «il principio fondamentale in materia di disciplina delle professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione dei relativi albi, ordini o registri, è compito riservato allo Stato, residuando alle Regioni solo la disciplina degli aspetti che abbiano uno specifico collegamento con la realtà territoriale». Egli richiama l'art. 20, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), che, nel disciplinare la valutazione dei titoli nei concorsi volti all'assunzione del personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale (SSN), equipara al servizio di ruolo, a determinate condizioni, sia il servizio non di ruolo prestato presso pubbliche amministrazioni, sia il servizio prestato dal personale precario presso istituti e cliniche universitarie ai sensi dell'articolo unico, settimo comma, del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817 (Norme transitorie per il personale precario delle Università), convertito, con modificazioni, in legge 19 febbraio 1979, n. 54.

La norma impugnata apparirebbe «oscura», non essendo dato comprendere a quali rapporti essa faccia riferimento, allorché richiama quelli «convenzionali» di cui alla legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), e laddove fa riferimento alle esperienze maturate dal personale dirigente di cui alla legge della Regione Puglia 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati).

Anche a voler ritenere estranea, rispetto alla disposizione *de qua*, la materia delle professioni, il ricorrente ritiene che non potrebbe comunque escludersi la sua «riconducibilità alla materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva statale». Tale materia coprirebbe «numerosi ambiti del rapporto di lavoro pubblico, fra cui la disciplina della fase costitutiva».

In definitiva, la norma impugnata si porrebbe in «contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), sotto il profilo dell'ordinamento civile e 117, terzo comma, sotto il profilo della tutela della salute della Costituzione, nonché con le norme interposte di cui all'art. 18 d.lgs. 502/1992 e 20, primo comma del d.P.R. n. 483/1997».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in secondo luogo, l'art. 35 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha modificato l'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).

Tale art. 10, oggetto di modifica, rubricato «Medicina specialistica ambulatoriale», stabilisce al comma 1 che i medici specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale possono essere inquadrati, a domanda, «con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza». La norma regionale impu-



gnata aggiunge un ultimo periodo al comma 1, così formulato: «L'inquadramento determina la conservazione della equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dalla normativa anche regolamentare vigente».

La norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», cui sarebbero da ricondurre «i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile». Si lamenta il contrasto con la «norma interposta» di cui all'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), che reca il «principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN».

1.3.- Il ricorrente censura, poi, l'art. 44 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale».

La disposizione impugnata, al comma 1, così dispone: «La Giunta regionale riordina e disciplina le modalità di utilizzo dell'istituto dell'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari, di cui agli articoli 15-*quater* e 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421)». Il comma 2 aggiunge quanto segue: «Viene garantita la possibilità di scelta tra esclusività e non esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario regionale ai fini della titolarità dell'incarico dirigenziale di direttore di struttura semplice e complessa».

Secondo il ricorrente, questa disposizione sarebbe formulata «in modo talmente generico da non potersi escludere che, in attuazione della stessa, si adottino discipline non conformi alle disposizioni legislative e contrattuali vigenti in materia con possibili maggiori oneri». La «mancanza di una specifica clausola di salvaguardia», volta a precisare che i previsti interventi della Giunta regionale dovranno rispettare il «quadro regolativo» costituito dagli artt. 15-*quater* e 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dai vigenti contratti collettivi di settore, determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.4.- È altresì impugnato l'art. 45 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che inserisce un nuovo comma 3-*bis* nel già menzionato art. 10 della legge regionale n. 14 del 2004, formulato come segue: «Gli specialisti ambulatoriali transitati alla dipendenza sono equiparati, a tutti gli effetti, agli specialisti convenzionati, ciò ai fini della legittimazione della nomina e della partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dal quadro normativo e regolamentare vigente».

Secondo il ricorrente, anche questa disposizione confliggerebbe con il principio di unicità del rapporto di lavoro dei medici del SSN, di cui all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, e, per tale via, determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile».

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 47 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Rimborso spese pazienti fuori regione».

Il comma 1 di questa disposizione sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), nei termini seguenti: «Il riconoscimento dei rimborsi previsti dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge regionale 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto), e successive modificazioni, viene garantito ai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabile in Puglia. Per il riconoscimento del rimborso si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal decreto del Ministero della sanità 3 novembre 1989 n. 851700, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero».

Il comma 2 dell'art. 47 impugnato provvede ad assegnare, nella «missione 13, programma 2, titolo 1» del bilancio regionale, un'apposita dotazione finanziaria per l'esercizio 2019, pari a «euro 100 mila».

Secondo il ricorrente, questa disposizione integrerebbe «un livello ulteriore di assistenza» rispetto a quanto previsto dalla «vigente normativa statale» che, al di fuori dell'ipotesi di assistenza presso centri di altissima specializzazione all'estero, non assicurerebbe il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute dall'assistito. La Regione Puglia, in quanto «impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario», e quindi sottoposta al divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», non potrebbe garantire livelli ulteriori di assistenza. La norma impugnata, pertanto, violerebbe il «principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, l'art. 117, terzo comma, Cost.».



1.6.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 49 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di fabbisogno di Risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione"».

Il comma 1 della disposizione impugnata sostituisce il testo dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private). Il nuovo testo dispone che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, «che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale», salvo che in tre ipotesi, di seguito individuate e contrassegnate dai numeri 3.1., 3.2. e 3.3.

In particolare, con specifico riferimento al settore della diagnostica per immagini, si prevede che le strutture già autorizzate per l'impiego delle cosiddette «grandi macchine» si devono considerare accreditate pure per tale impiego, nonostante l'accreditamento sia stato rilasciato per la sola diagnostica senza utilizzo di grandi macchine (numero 3.1.), con aggiunta, inoltre, dell'ipotesi inversa (numero 3.2.). Analoga deroga è prevista «[i]n ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo» (numero 3.3.). Nella parte finale, il comma 3, al numero 3.3., precisa che «[n]elle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività».

Al comma 2, l'art. 49 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 quantifica il fabbisogno di «RMN grandi macchine», distinto per aree territoriali, e detta disposizioni per la relativa installazione o realizzazione. Il comma 3 detta disposizioni in tema di fabbisogno di «RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione"».

Secondo il ricorrente, tale disposizione introdurrebbe «tre fattispecie derogatorie al principio in forza del quale l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale».

Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai «principi fondamentali posti dalla legge statale in materia di "tutela della salute"». Sono richiamati, quali norme interposte, gli artt. 8, comma 4, 8-ter, comma 4, e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Le prime due norme, nello stabilire i requisiti minimi di sicurezza e di qualità per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private, «rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare, indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento». Anche l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, nell'imporre «requisiti ulteriori» per l'accreditamento, recherebbe principi fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare, «non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a determinate strutture, la cui regolarità sia meramente presunta e non effettivamente fondata sul possesso effettivo dei requisiti prescritti».

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

3.- In data 22 febbraio 2021 è pervenuto in cancelleria l'atto di intervento di G.P. S., non esaminato perché tardivo.

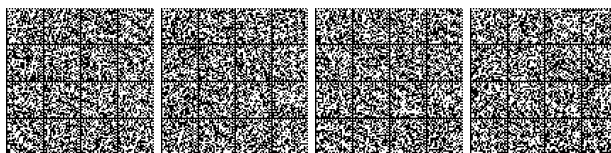
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021). Fra di esse, vengono qui in considerazione gli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49, impugnati in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separata pronuncia.

2.- È impugnato, in primo luogo, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che sostituisce l'art. 72 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)».

L'art. 72, comma 1, ora stabilisce che le aziende sanitarie «attivano procedure selettive concorsuali» per l'assunzione, nei ruoli, di «personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico», valorizzando nei relativi bandi di concorso «il possesso di comprovate competenze» acquisite nel corso di pregressi rapporti di natura «convenzionale», previsti da precedenti leggi regionali (e di seguito specificamente individuati). L'art. 72, al comma 2,



restringe l'ambito di applicazione a coloro che, alla data del 31 dicembre 2018, siano titolari, da almeno cinque anni, di un «incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando». L'art. 72, al comma 3, infine, precisa che l'ingresso nei ruoli «determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali e pertanto non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente».

Il ricorrente lamenta il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «sotto il profilo dell'ordinamento civile», in quanto rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale la «disciplina della fase costitutiva» del «rapporto di lavoro pubblico». Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle «norme interposte» di cui all'art. 18 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e all'art. 20, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Quest'ultima disposizione, precisa il ricorrente, «definisce i requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale e disciplina puntualmente i titoli di servizio valutabili nelle procedure concorsuali». Risulterebbe violato «il principio fondamentale in materia di disciplina delle professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione dei relativi albi, ordini o registri, è compito riservato allo Stato, residuando alle Regioni solo la disciplina degli aspetti che abbiano uno specifico collegamento con la realtà territoriale».

2.1.- Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate individuano un titolo valutabile nei concorsi per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria regionale. A tal fine esse richiamano due leggi regionali che, in passato, per esigenze contingenti connesse con l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, avevano determinato l'attivazione di alcune tipologie di lavoro in convenzione, successivamente confluite in rapporti «a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale». Si tratta dei rapporti convenzionali previsti sia dalla legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), sia dalla legge della Regione Puglia 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati).

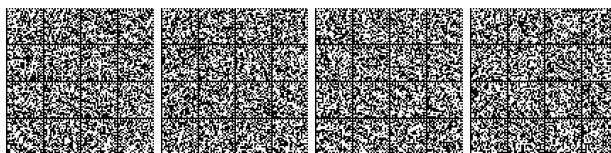
L'individuazione di uno specifico titolo, valutabile nelle procedure concorsuali, non attiene pertanto alla materia dell'«ordinamento civile», in quanto si riferisce a una fase antecedente a quella costitutiva del rapporto di lavoro. Le previsioni impugnate - analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in una recente decisione, in cui pure veniva in rilievo una norma di legge regionale che integrava il sistema di valutazione dei titoli nei concorsi per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, di cui al d.P.R. n. 483 del 1997 - attengono, piuttosto, alla materia concorrente della «tutela della salute», in quanto costituiscono un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione Puglia per adempiere alle esigenze del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 20 del 2020, punti 3.3. e 4 del Considerato in diritto). Si intende, in questo modo, valorizzare la pregressa esperienza acquisita dal personale che già presta determinati servizi a convenzione, secondo quanto previsto dalle disposizioni regionali già richiamate.

Tale «valorizzazione», peraltro, non appare incoerente con il sistema configurato dall'ordinamento statale che, a determinate condizioni, ammette la valutabilità del servizio prestato «in base a rapporti convenzionali» (art. 21 del d.P.R. n. 483 del 1997), riconoscendo quindi che anche i servizi «non di ruolo» possano ricevere la giusta valutazione, non una completa «equiparazione» a quelli di ruolo (art. 22 del medesimo d.P.R.).

Si deve osservare che la valorizzazione delle pregresse esperienze di natura convenzionale, così come introdotta dalla disciplina pugliese, dovrà svolgersi entro i binari tracciati dalla normativa generale appena richiamata, attenendosi ai principi e alle regole di proporzione tra i punteggi stabiliti.

Nell'allineare il sistema di valutazione dei titoli con il proprio assetto organizzativo e gestionale del Servizio sanitario nazionale, in modo complessivamente coerente con l'impianto generale previsto a livello statale, la Regione Puglia ha legittimamente esercitato la propria competenza concorrente in materia di «tutela della salute», senza incorrere in violazione di principi fondamentali (sentenza n. 20 del 2020, punti 4 e 4.1. del Considerato in diritto). In conclusione, la disciplina impugnata, riconducibile alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, non presenta alcun collegamento con la disciplina delle professioni, anch'essa rientrante nella competenza concorrente. Né si riscontra alcuna attinenza con la materia dell'ordinamento civile, visto che tale disciplina non interviene a definire diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma si colloca in una fase antecedente allo stesso (da ultimo, sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre l'art. 35 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha inserito un periodo nel comma 1 dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).



Quest'ultima disposizione, rubricata «Medicina specialistica ambulatoriale», ha previsto che i medici specialisti ambulatoriali, titolari di rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, possono, a domanda, essere inquadrati «con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza». Il periodo finale, aggiunto dalla norma impugnata, così recita: «L'inquadramento determina la conservazione della equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dalla normativa anche regolamentare vigente».

L'art. 45 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, anch'esso censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, aggiunge all'art. 10 della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 il comma 3-*bis* che dispone quanto segue: «Gli specialisti ambulatoriali transitati alla dipendenza sono equiparati, a tutti gli effetti, agli specialisti convenzionati, ciò ai fini della legittimazione della nomina e della partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti» dalla legge e dai regolamenti vigenti.

Entrambe le disposizioni censurate - accomunate dallo stesso oggetto e per questo esaminate congiuntamente - entrerebbero in collisione con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile». Vi sarebbe contrasto con la «norma interposta» di cui all'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), che reca il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il Servizio sanitario nazionale.

3.1.- Le questioni sono inammissibili.

È opportuno ribadire - come affermato in numerose pronunce di questa Corte - che l'unicità del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale serve, in primo luogo, a garantire al servizio sanitario pubblica massima efficienza e funzionalità operativa (recentemente sentenza n. 238 del 2018, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Senza diffondersi in un'adeguata motivazione, il ricorso si limita a richiamare le due norme oggetto di censura e omette di illustrare il quadro normativo entro cui si collocano. Il riferimento all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 non è sviluppato in modo tale da chiarire il contrasto con il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il Servizio sanitario nazionale.

L'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone - questa Corte lo afferma costantemente - in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (da ultimo, sentenza n. 20 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto).

4.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 44 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale».

Il comma 1 prevede che la Giunta regionale riordini e disciplini le «modalità di utilizzo dell'istituto della esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari», secondo le previsioni del d.lgs. n. 502 del 1992. Il comma 2 precisa che «[v]iene garantita la possibilità di scelta tra esclusività e non esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario regionale ai fini della titolarità dell'incarico dirigenziale di direttore di struttura semplice e complessa».

Ad avviso del ricorrente, questa disposizione sarebbe formulata «in modo talmente generico da non potersi escludere che, in attuazione della stessa, si adottino discipline non conformi alle disposizioni legislative e contrattuali vigenti in materia con possibili maggiori oneri». Sarebbe, pertanto, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali contenuti negli artt. 15-*quater* e 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992. La lamentata violazione discenderebbe dalla mancanza di un'apposita clausola di salvaguardia, volta a precisare per i previsti interventi della Giunta regionale il rispetto delle rilevanti norme del d.lgs. n. 502 del 1992 e dei contratti collettivi di settore.

4.1.- La questione è inammissibile.

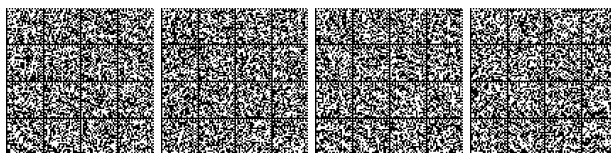
La censura, formulata in modo generico, non si diffonde nell'espone le ragioni relative alla lesione delle competenze dello Stato, che, nel disciplinare il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, ne prevede il carattere «esclusivo» o «non esclusivo», anche ai fini della scelta tra i due regimi e della titolarità degli incarichi.

Il ricorrente non chiarisce in che modo la norma regionale, pur richiamando la disciplina di cui agli artt. 15-*quater* e 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, consentirebbe alla Giunta regionale di adottare provvedimenti in contrasto con tale disciplina.

Le carenze argomentative, così esposte, determinano dunque l'inammissibilità della questione.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura inoltre l'art. 47 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Rimborso spese pazienti fuori regione».

Il comma 1 di questa disposizione sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005). Il nuovo testo così recita: «Il riconoscimento dei rimborsi previsti dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge regionale 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto), e successive modificazioni, viene garantito ai pazienti che,



per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabile in Puglia. Per il riconoscimento del rimborso si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal decreto del Ministero della sanità 3 novembre 1989 n. 851700, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero».

Il comma 2 dell'art. 47 assegna una dotazione finanziaria, per l'esercizio finanziario 2019, pari ad euro 100.000,00, iscrividola nell'ambito della «missione 13, programma 2, titolo 1», del bilancio regionale.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)». La Regione Puglia, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, dovrebbe osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non potrebbe garantire alcun livello ulteriore di assistenza, rispetto a quanto già previsto dalla legislazione statale. Risulterebbe pertanto violato il «principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria», inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica».

5.1.- L'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2019, n. 54, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019) e alla legge regionale 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)» ha disposto la soppressione dell'ultimo periodo dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 12 del 2005, come già novellato dalla disposizione in questa sede impugnata. Il testo attualmente vigente non contiene più il richiamo alle procedure e ai criteri previsti dal decreto del Ministro della sanità 3 novembre 1989 (Criteri per la fruizione di prestazioni assistenziali in forma indiretta presso centri di altissima specializzazione all'estero).

Tale modificazione, peraltro antecedente alla notifica del ricorso introduttivo, non altera i termini della questione, che si incentra sulla lesione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. La norma impugnata, infatti, continua a garantire, in favore dei pazienti affetti da malattie rare che devono recarsi fuori Regione, il rimborso delle spese previste dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della reg. Puglia n. 25 del 1996. Le questioni prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono pertanto ammissibili.

5.2.- Quanto al merito, è utile una breve ricostruzione del quadro normativo regionale di riferimento.

Nel testo originario degli articoli della legge reg. Puglia n. 25 del 1996 richiamati dalla norma impugnata, si prevedeva il rimborso delle spese di trasporto, di viaggio e di soggiorno sostenute dal paziente per affrontare interventi di trapianto al di fuori dei confini regionali. In seguito, con la modifica introdotta dall'art. 69 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000), il beneficio è stato esteso anche al donatore. Requisito per poter beneficiare del rimborso è la residenza nella Regione, come si evince dalla circostanza che il rimborso è stato previsto a carico della ASL «di residenza del cittadino» (art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 25 del 1996).

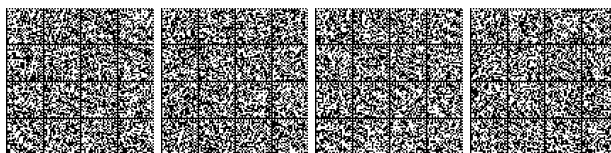
Successivi interventi del legislatore regionale hanno via via ampliato il rimborso delle spese di viaggio, di trasporto e di soggiorno, ricomprendendovi situazioni originariamente non contemplate. L'art. 29 della legge della Regione Puglia 22 dicembre 2000, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2000), ha incluso tra i soggetti beneficiari i dipendenti della Regione Puglia e i loro familiari conviventi, pur se residenti fuori Regione per motivi istituzionali, al contempo provvedendo a introdurre una nozione di «trapianto» più ampia. Con l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 12 del 2005, nella sua formulazione originaria, i rimborsi previsti dalla legge reg. Puglia n. 25 del 1996 sono stati poi estesi anche al «trattamento di malattie rare» fuori Regione, solo in favore dei «cittadini fino al diciottesimo anno di età».

Su quest'ultima disposizione si è innestata la novella introdotta con la norma del 2019, oggetto di censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Rispetto all'originaria formulazione del 2005, si evidenzia, in particolare, un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari, senza i precedenti limiti di età.

Rispetto al quadro precedente e proprio per effetto della disposizione censurata la spesa a carico delle finanze regionali è destinata ad aumentare, come del resto è confermato dallo stanziamento previsto per l'anno 2019, a carico delle relative voci di bilancio.

5.3.- La questione è fondata.

La norma prevede una prestazione di natura sanitaria - non meramente assistenziale - connessa alla fruizione delle cure. Una tale destinazione è indirettamente confermata dal comma 2 dell'art. 47 qui in esame, che ha iscritto la relativa provvista finanziaria in voci del bilancio regionale relative alla «Tutela della salute» (cui si riferisce la «Missione 13», come risulta dal bilancio di previsione regionale approvato, da ultimo, con legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 36, recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia»).



Tale spesa non trova riscontro nell'elenco dei livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui al d.P.C.m. 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). Con riguardo alle malattie rare, esso stabilisce il diritto del paziente all'esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria (art. 52), ma nulla prevede per le spese di trasporto, di viaggio o di soggiorno.

Al di fuori degli stretti limiti indicati dalla fonte statale appena citata, le prestazioni che le Regioni intendano ulteriormente assicurare non possono dunque essere considerate spese obbligatorie.

Il sistema dei rimborsi in favore dei pazienti che abbiano necessità di recarsi all'estero per cure è attualmente configurato, in base all'art. 3, quinto comma, della legge 23 ottobre 1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88), e al d.m. 3 novembre 1989 che l'ha attuata, con il solo riferimento ai «centri di altissima specializzazione all'estero» ed esclusivamente per «prestazioni che non siano ottenibili nel nostro Paese tempestivamente o in forma adeguata alla particolarità del caso clinico». Sono questi i parametri relativi alle prestazioni che costituiscono LEA, come è confermato dal rinvio operato dall'art. 61, comma 4, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Alla Regione, soggetta ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, come questa Corte ha costantemente affermato (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 130 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto). La vincolatività dei piani è da considerarsi espressione del principio fondamentale relativo al contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2020).

L'osservanza di tali precisi limiti non si imporrebbe qualora la Regione, nell'adottare scelte riconducibili alla propria competenza residuale nella materia dei servizi sociali (da ultimo, sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto), introducesse questi benefici, facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

6.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 49 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, contenente «Disposizioni in materia di fabbisogno di Risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione"».

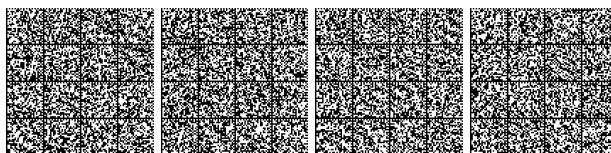
Il comma 1 della disposizione impugnata sostituisce il testo dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private). Il nuovo testo prevede che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, «che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale», salvo che in tre ipotesi.

Per il settore della diagnostica per immagini si prevede che le strutture già autorizzate per l'impiego delle cosiddette «grandi macchine» si devono considerare accreditate anche per tale impiego, nonostante l'accreditamento sia stato rilasciato per la sola diagnostica senza grandi macchine con aggiunta, inoltre, dell'ipotesi inversa. Analoga deroga è prevista «in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo». Nella parte finale, il comma 3 precisa che «[n]elle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività».

Il ricorrente lamenta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in specie con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», in quanto la Regione avrebbe introdotto «tre fattispecie derogatorie al principio in forza del quale l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale». Sono richiamati, al riguardo, gli artt. 8, comma 4, 8-ter, comma 4, e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che detterebbero i «principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare» in tema di rapporto tra autorizzazione e accreditamento.

6.1.- Successivamente alla proposizione del ricorso, è sopravvenuta la legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), il cui art. 9 ha sostituito l'ultimo periodo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 (come già novellato dalla legge regionale n. 52 del 2019) nei seguenti termini: «Ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».

L'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con ricorso iscritto al n. 81 del reg. ric. 2020, non ancora venuto in decisione.



La sopravvenuta modifica normativa, nel limitarsi a novellare la formulazione letterale dell'ultimo periodo menzionato, senza rimuovere le tre ipotesi di deroga già introdotte dalla legge regionale del 2019, non è soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente. Non è dunque cessata la materia del contendere.

Non ricorrono neppure i presupposti per trasferire lo scrutinio di questa Corte sulla nuova formulazione dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, dal momento che tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con un distinto ricorso (sentenza n. 286 del 2019, punto 5.2. del Considerato in diritto).

6.2.- Ancora in via preliminare, deve essere delimitato il *thema decidendum* al solo comma 1 dell'art. 49 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha introdotto le tre ipotesi derogatorie contestate dal ricorrente. Le censure sollevate si riferiscono esclusivamente alla previsione che fa discendere, dall'autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di strutture sanitarie e sociosanitarie, effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale. Rimangono quindi estranee alla presente disamina i commi 2 e 3 dell'art. 49, riferiti ad altri e differenti aspetti.

6.3.- La questione è fondata.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che «il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale» (sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto; in precedenza, sentenze n. 238 del 2018, n. 161 del 2016 e n. 132 del 2013).

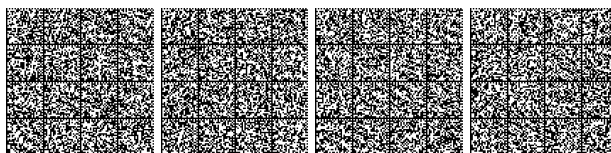
In tale cornice si è evidenziato che occorre «distinguere [...] gli aspetti che attengono all' "autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l' "accreditamento" delle strutture autorizzate», precisando che, quanto all' "autorizzazione", «gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie», e che, quanto all' "accreditamento", «occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto).

La differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa, mostra che per la prima i profili rilevanti «sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti», così da garantire la corretta distribuzione sul territorio «in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589). Ai fini dell'accreditamento rileva invece il fabbisogno di assistenza programmata per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel caso dell'autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate. Nel caso, invece, dell'accreditamento, la valutazione ha a oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo "dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies", senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Il caso oggi all'esame appare speculare a quello oggetto della pronuncia appena ricordata. In ciascuna delle tre ipotesi di deroga viene in rilievo, infatti, un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento.

Quanto già affermato da questa Corte deve essere ribadito nel caso qui in discussione. Nell'impianto fondamentale dei già ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, che anche in questa sede il ricorrente invoca come norme interposte, «le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce le parti della disposizione che prevedono le già richiamate tre deroghe, e che - nel periodo finale - ne ribadiscono l'operatività.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che sostituisce l'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), limitatamente alle seguenti parole:

«, salvo che:

3.1. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.);

3.2. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.);

3.3. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.5.).

Nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività.»»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 45 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, 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 9 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

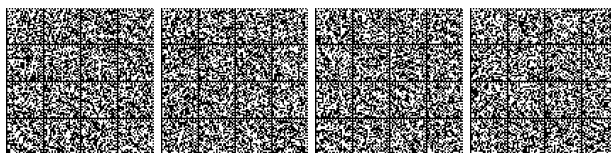
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 37

Sentenza 24 febbraio - 12 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus COVID-19 - Gestione dell'emergenza epidemiologica - Elenco delle attività consentite - Sanzioni per l'inosservanza - Potere del Presidente della Giunta, mediante ordinanza, di sospendere le attività e di coordinare gli interventi, anche con riferimento ai protocolli di sicurezza, nonché di rideterminare le attribuzioni emergenziali dei sindaci - Prevista delimitazione della competenza statale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus COVID-19 - Gestione dell'emergenza epidemiologica - Costituzione di un'unità di supporto e coordinamento per coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri attori interessati nelle decisioni di carattere strategico e operativo - Affidamento delle attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione - Competenza della Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica - Clausola di invarianza finanziaria - Dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e della profilassi internazionale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus COVID-19 - Gestione dell'emergenza epidemiologica - Assegnazione alla unità di coordinamento del compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza e ordine pubblico - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 e, in particolare, artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; 3, comma 1, lettera a); 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere h), m) e q), e terzo, 118, primo comma, e 120; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, lettere h), q), e s), e 3, lettera m).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché dell'intero testo della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;
deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera *a*), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *m*), *q*) e *h*), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La legge impugnata disciplina la gestione regionale dell'emergenza indotta dalla diffusione del COVID-19. In particolare, l'art. 2 contiene l'indicazione di attività che sono consentite, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, talune delle quali possono essere sospese dal Presidente della Giunta. L'art. 3 costituisce un'unità di supporto per coadiuvare il Presidente della Giunta in ogni attività connessa all'emergenza, tra cui la promozione del coordinamento con enti locali e forze dell'ordine. L'art. 4 assegna al Presidente della Giunta (comma 1) e alla Giunta (comma 2) l'adozione di protocolli e misure di sicurezza concernenti le attività di cui al precedente art. 2.

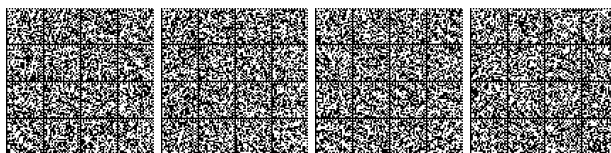
A parere del ricorrente, l'intera legge regionale impugnata, e queste disposizioni in particolare, eccedono le competenze statutarie primarie definite dall'art. 2 dello statuto speciale in materia di trasporti su funivie e linee automobilistiche locali (lettera *h*); industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio (lettera *q*); biblioteche e musei di enti locali (lettera *s*), e quella integrativa-attuativa di cui al seguente art. 3, lettera *m*), antichità e belle arti, esercitabili solo nel rispetto degli interessi nazionali.

La legge impugnata non sarebbe riconducibile neppure alla competenza statutaria attuativa-integrativa in materia di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica (art. 3, lettera *l*), rispetto alla quale sarebbe peraltro più favorevole la competenza concorrente in tema di tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme impuginate sarebbero invece da ricondurre alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.), a seguito della dichiarazione dello stato pandemico da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), oltre che a principi fondamentali della materia tutela della salute, tali da imporsi anche all'autonomia speciale.

Il ricorrente riconduce a tali attribuzioni statali il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159, e il decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158 (Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19), con i quali sono state introdotte misure di contrasto all'epidemia, affidando a successivi d.P.C.m. la graduazione di esse sul territorio nazionale, e definendo i poteri spettanti alle Regioni.

Quanto a questi ultimi, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 permette l'adozione di misure più restrittive di quelle statali e di misure "ampliative" nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati d.P.C.m. e d'intesa con il Ministro della salute. Compete altresì alle Regioni l'adozione di protocolli o linee guida di sicurezza, purché rispettosi dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali (art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020).



La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non potrebbe vantare ulteriori competenze statutarie, anche perché l'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta) eccettua dal trasferimento delle funzioni amministrative in materia di igiene sanità, assistenza ospedaliera e assistenza profilattica i «rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale». Inoltre, non sarebbe ravvisabile nello statuto di autonomia «la competenza legislativa a emanare una legge regionale in deroga alla normativa statale vigente “emergenziale”».

L'intera legge regionale impugnata avrebbe, invece, dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell'emergenza sanitaria, “cristallizzando con legge” una situazione che la normativa statale consente alle Regioni di gestire «esclusivamente in via amministrativa».

Tale assetto corrisponderebbe alla necessità di una gestione unitaria della crisi, di carattere internazionale, anche in ragione della allocazione delle funzioni amministrative, da parte del legislatore statale, secondo il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), e a seguito di una «parziale attrazione allo Stato».

Tale allocazione sarebbe stata rispettosa del principio di leale collaborazione, poiché i d.P.C.m. sono adottati, sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (art. 2, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020). Con ciò le autonomie regionali sono state vincolate all'osservanza dei d.P.C.m. quali «atti necessitati», deputati a garantire uniformità anche sul piano della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In tal modo procedendo, il legislatore statale avrebbe anche determinato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, dal quale la legge regionale impugnata si sarebbe discostata, in violazione per di più del principio di leale collaborazione.

Infatti, secondo il ricorrente le Regioni devono «esercitare i propri poteri in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali, se del caso specificandole a livello operativo».

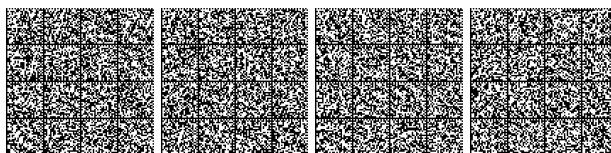
A tale proposito, il d.P.C.m. 3 dicembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19»), vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, a seguito della classificazione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in fascia di rischio alto, cosiddetta “arancione” (ai sensi dell'art. 1, comma 16-*bis*, del d.l. n. 33 del 2020), impone l'osservanza di misure dalle quali l'atto impugnato si sarebbe discostato in senso ampliativo e in assenza delle condizioni previste dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020.

In particolare, e ferma l'impugnativa dell'intera legge regionale, il ricorrente censura, in quanto ampliativi rispetto alle previsioni statali, l'art. 2, nel comma 4, in tema di impiego di dispositivi di protezione e relativi protocolli di sicurezza; nei commi 6 e 7, in tema di limiti spaziali alle attività sportive, alla coltivazione, alla caccia, alla pesca e alla cura degli animali domestici; nel comma 9, in tema di eventi e manifestazioni pubbliche ed eventi ecclesiastici o religiosi; nel comma 11, in tema di attività commerciali al dettaglio; nel comma 12, in tema di servizi alla persona; nel comma 13, in tema di servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande; nel comma 14, in tema di attività artistiche e culturali; nel comma 15, in tema di attività turistiche; nel comma 16, in tema di impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo; nel comma 18, in tema di servizi educativi e attività didattiche; nel comma 19, in tema di esami di idoneità alla guida; nel comma 20, in tema di trasporto pubblico locale; nel comma 21, in tema di potere di intervento dei sindaci; nel comma 22, in tema di ricezione delle eventuali misure di mitigazione delle restrizioni da parte dello Stato; nel comma 24, che permette al Presidente della Giunta di sospendere le attività indicate dai commi da 11 a 19; nel comma 25, in tema di procedure concorsuali pubbliche e private.

L'art. 4 impugnato sarebbe a sua volta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui introdurrebbe «un sistema di gestione dell'epidemia parallelo a quello delineato dalle norme statali», e divergente da esso.

L'art. 2, comma 23, sarebbe inoltre lesivo dell'art. 25, secondo comma, Cost., perché, nel rinviare all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020 per la individuazione delle sanzioni amministrative applicabili per la violazione delle misure di cui al medesimo art. 2, genererebbe incertezze sul trattamento sanzionatorio, in contrasto con il principio di legalità.

Infine, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. e con l'art. 44 dello statuto di autonomia, poiché quest'ultimo assegna al solo Presidente della Giunta il compito di mantenere l'ordine pubblico secondo le disposizioni del Governo, mentre la disposizione censurata lo avrebbe attribuito alla unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19;



Il ricorrente, alla luce del grave rischio per la salute pubblica comportato dalla adozione di misure più blande di quelle statali, sollecita inoltre la sospensione della legge regionale impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

2.- Con atto depositato il 7 gennaio 2021 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato e che, comunque, sia rigettata l'istanza cautelare.

La Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum». Il ricorrente non avrebbe infatti specificato in che rapporto si ponga l'impugnativa dell'intera legge regionale rispetto alle censure relative a specifiche disposizioni di essa. Non sarebbero stati analizzati i profili di contrasto tra i parametri posti a base del ricorso e le norme oggetto di censura, e sarebbe lacunosa anche la individuazione delle competenze statali assunte a parametro, nel rapporto con le competenze statutarie, delle quali il ricorrente dà atto, senza tuttavia chiarire perché esse debbano "retrocedere".

La competenza in tema di profilassi internazionale non sarebbe pertinente, perché le norme impuginate non costituiscono attuazione di misure di profilassi dettate a livello internazionale. Parimenti dovrebbe affermarsi quanto alla competenza in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, posto che la normativa statale non avrebbe approntato alcuna misura recante prestazioni statali a favore delle persone. Né sarebbe violato il principio di leale collaborazione, posto che esso non si applica al procedimento legislativo.

Sarebbe altresì erroneo il rinvio all'art. 118, primo comma, Cost. e al principio di sussidiarietà, poiché non sarebbero state avocate, previa intesa, funzioni amministrative, ma piuttosto attività normative "ultra vires".

Infatti, i d.P.C.m. adottati e richiamati dal ricorrente avrebbero natura di regolamenti, in quanto fonti del diritto generali e astratte, soggette a pubblicità e con efficacia erga omnes.

Posto che tali fonti incidono su diritti di libertà presidiati dalla riserva di legge, il Governo non potrebbe quindi «delegare, neppure con atto di rango normativo quale il decreto-legge, la gestione normativa dell'emergenza sanitaria a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri». Tali d.P.C.m. dovrebbero perciò reputarsi inapplicabili alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, le cui competenze legislative non sarebbero comprimibili dalla fonte regolamentare. Tale inapplicabilità sarebbe stata sancita anche dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, secondo il quale le disposizioni che esso reca sono applicabili alle autonomie speciali solo se compatibili con i relativi statuti e le relative norme di attuazione.

Una diversa interpretazione circa la natura dei d.P.C.m. e la loro applicabilità alla Regione resistente dovrebbe indurre questa Corte ad auto-rimettersi la questione di legittimità costituzionale dei decreti-leggi che hanno disciplinato i d.P.C.m.

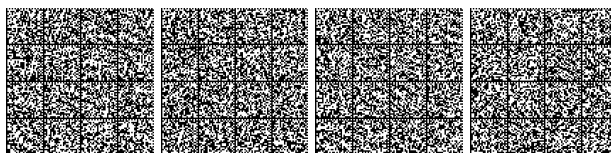
Diversamente, sarebbero lese anche le competenze statutarie primarie assegnate alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna; lettera *h*), trasporti su funivie e linee automobilistiche locali; lettera *p*), artigianato; lettera *q*), industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio; lettera *r*), istruzione tecnico-professionale; lettera *s*), biblioteche e musei di enti locali; lettera *t*), fiere e mercati; lettera *u*), ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini, della legge costituzionale n. 4 del 1948.

Sarebbero inoltre violate le competenze attuative-integrative previste dal successivo art. 3, comma 1, lettera *a*), industria e commercio; lettera *g*), istruzione materna, elementare e media; lettera *l*), igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica e lettera *m*), antichità e belle arti; nonché le competenze concorrenti in tema di tutela della salute, istruzione, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali, e quelle residuali in tema di commercio e trasporto pubblico locale.

Nell'esercizio di tali competenze, aggiunge la Regione, la legge impugnata si è prefissa di contemperare gli interessi economici e sociali che così fanno capo alla Regione con la necessità di contrastare il COVID-19, attraverso misure che tenessero in conto le peculiari condizioni geografiche e abitative della Valle d'Aosta. Al fine di conciliare le misure applicabili sul territorio regionale con quelle statali soccorrerebbero le ordinanze del Presidente della Giunta, disciplinate dall'art. 4 impugnato.

Alla luce di esse e nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale impugnata, le misure concretamente adottate sarebbero «pienamente compatibili con quelle dettate dal legislatore statale, prevedendo, nelle materie di propria competenza, un adattamento alla specificità del territorio regionale», coerente con «il decentramento delle competenze sanitarie».

Anche in base a quanto da ultimo previsto dall'ordinanza del Presidente della Giunta regionale 21 dicembre 2020, n. 580, la Regione afferma, per ciascuna delle misure e delle previsioni recate dall'art. 2 impugnato, la conformità alla normativa statale attinente alla classificazione del rischio proprio della fascia cosiddetta "gialla", nella quale la Regione sarebbe transitata.



La questione concernente l'art. 2, comma 23, sarebbe pure inammissibile, nella parte in cui porrebbe a parametro l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). In ogni caso, il trattamento sanzionatorio ivi previsto sarebbe sufficientemente determinato, anche grazie ad un meccanismo di integrazione del precetto mediante "atti sublegislativi", quali le ordinanze del Presidente della Giunta.

La censura concernente l'art. 3, comma 1, lettera *a*), impugnato sarebbe inammissibile, perché contraddittoriamente cita a fondamento sia la Costituzione, sia lo statuto di autonomia. In ogni caso, essa sarebbe infondata, perché l'unità di supporto avrebbe il mero compito di coadiuvare il Presidente della Giunta.

Anche con riferimento alla istanza cautelare, la Regione ne ha chiesto la dichiarazione di inammissibilità, e comunque il rigetto.

3.- L'8 gennaio 2021 ha depositato memoria l'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa statale controbatte alle eccezioni di inammissibilità del ricorso, osservando che è ben possibile individuare un vizio comune all'intera legge regionale impugnata, per poi subordinatamente contestare la legittimità di singole disposizioni.

Pur dando atto che le ordinanze del Presidente della Giunta costituiscono «segno di un apprezzabile self restraint delle autorità regionali», l'Avvocatura sottolinea che persistono divergenze di regolazione, anche alla luce del sopravvenuto decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19). Ciò comproverebbe il vizio radicale insito nel meccanismo della legge regionale impugnata, che è tale da rendere applicabili misure aventi capacità di "resistenza" rispetto alla legge statale.

L'Avvocatura replica alle ulteriori deduzioni difensive della ricorrente, affermando anche che è la legge statale, anziché i d.P.C.m., a sovrapporsi del tutto legittimamente alla autonomia regionale. Quindi, è la legge statale a definire i principi fondamentali della materia tutela della salute, affidando ai d.P.C.m. la specificazione di quali misure di contenimento adottare di volta in volta.

4.- A seguito della camera di consiglio del 13 gennaio 2021, fissata per la discussione dell'istanza di sospensione, l'ordinanza di questa Corte n. 4 del 2021 ha disposto la sospensione dell'efficacia dell'intera legge regionale impugnata, ferma la successiva verifica analitica delle questioni di legittimità costituzionale concernenti le singole disposizioni, affermando che essa ha invaso la competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale.

La medesima ordinanza ha altresì fissato al 23 febbraio 2021 l'udienza per la trattazione del ricorso.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato memoria.

Preso atto della citata ordinanza n. 4 del 2021, la Regione sostiene che la competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale abbia carattere trasversale, e dunque, per sovrapporsi alle competenze regionali, debba prevedere «vere e proprie intese».

In caso contrario, non vi sarebbe neppure modo che si realizzi la diversificazione, nel quadro della leale collaborazione, tra normative applicabili in ciascuna Regione, che l'ordinanza n. 4 del 2021 ha reputato consentita.

Difatti, a tal fine non sarebbero sufficienti neppure le misure regionali previste dall'art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, posto che esse sono consentite solo nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. Visto che questi ultimi si susseguono senza soluzione di continuità, non vi sarebbe modo per introdurre alcuna misura regionale.

La resistente aggiunge che la competenza esclusiva statale non potrebbe essere esercitata se non con atti aventi forza di legge, sicché i d.P.C.m. non potrebbero limitare l'autonomia legislativa regionale, a pena di violazione degli artt. 70, 76, 77, 117 e 118 Cost.

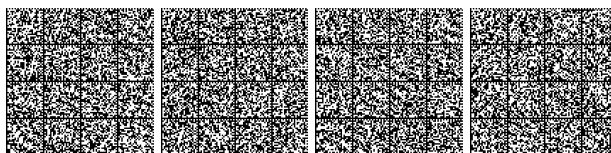
Quanto, poi, alle autonomie speciali, a conferma dell'inapplicabilità del d.P.C.m. vi sarebbero le clausole di salvaguardia contenute sia in questi ultimi, sia nell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e nell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, le quali, altrimenti, non avrebbero alcun senso.

Infine, la Regione propone un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale impugnata, nel senso che essa recherebbe solo una disciplina a livello procedurale, «per rendere effettivamente operative le disposizioni finali dei decreti legge n. 19 e n. 33 del 2020».

Infatti, l'art. 4, comma 1, impugnato precisa che il Presidente della Giunta opera in attuazione delle disposizioni statali emanate per la specifica emergenza, così chiarendo che la «normativa emergenziale statale è immediatamente efficace», e che le ordinanze del Presidente della Giunta dovrebbero limitarsi «a meglio dettagliare tale disciplina», senza consentire l'adozione di misure di minor rigore.

Ove ciò accadesse, sarebbero tali ordinanze a rendersi illegittime, e non già la normativa regionale impugnata.

La Regione conclude nel senso del rigetto del ricorso, anche con sentenza interpretativa di rigetto.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera *a*), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere *m*), *q*) e *h*), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

L'art. 1 della legge impugnata prevede che essa «disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale», condizionando «tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive» all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte in forza degli articoli seguenti.

L'art. 2 individua un complesso di attività personali, sociali ed economiche che sono comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza (art. 2, commi 6, 7 e 9, secondo periodo, seconda parte), taluni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione. Ve ne sono poi altre, che sono ammesse, ma che il Presidente della Giunta può sospendere, con le ordinanze previste dal successivo art. 4, comma 1, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria (art. 2, comma 24, in riferimento alle attività descritte nei precedenti commi da 11 a 19). Con tali ordinanze, infine, il Presidente della Giunta può anche individuare «eventi o manifestazioni pubbliche», per le quali è permesso derogare alle «disposizioni emergenziali» statali (art. 2, comma 9, secondo periodo, prima parte).

L'art. 3 costituisce un'unità di supporto e coordinamento, allo scopo di coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri «attori interessati» nelle decisioni di carattere strategico e operativo connesse alla gestione dell'emergenza.

L'art. 4, comma 2, individua nella Giunta regionale l'organo competente ad adottare, d'intesa con le parti sociali, protocolli di sicurezza, mentre il comma 3 successivo attribuisce al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi. Il comma 4 demanda le attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione.

L'art. 5 impegna la Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica, ai fini della graduale ripresa e del rilancio delle attività su base regionale.

Gli artt. 6 e 7 seguenti, infine, contengono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale.

1.1.- Come recentemente deciso da questa Corte, la notifica compiuta a mezzo posta elettronica certificata è valida per instaurare il giudizio (ordinanza n. 242 del 2020).

2.- Il ricorrente reputa che l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 si ponga in contrasto con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *q*), e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale, in particolare con i decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, e 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.

Le legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione.

Il ricorrente, in particolare, afferma che le norme censurate si sono sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla sopra rammentata disciplina legislativa statale.

Benché tale asserzione coinvolga l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, il ricorso riserva poi specifiche censure ad alcune delle misure previste dall'art. 2 impugnato, in ragione del contrasto di esse con il regime vigente a livello nazionale, in forza del d.P.C.m. 3 dicembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»), nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19»).

Sono altresì singolarmente impugnati l'art. 2, comma 23, che violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost., introducendo, per l'inosservanza delle misure di sicurezza, sanzioni di carattere indeterminato, e l'art. 3, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui, assegnando alla unità di coordinamento il compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze



dell'ordine, esproprierebbe il Presidente della Giunta di una funzione attinente all'ordine pubblico, che gli spetta in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. e dell'art. 44 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

3.- Con l'ordinanza n. 4 del 2021, questa Corte ha sospeso in via cautelare l'efficacia dell'intera legge regionale oggetto di ricorso, ritenendo che essa invada la competenza esclusiva statale nella materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.), con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone.

4.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum». Esso, infatti, avrebbe investito allo stesso tempo, e senza proporre le domande in via reciprocamente subordinata, sia l'intera legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, sia alcune disposizioni di cui essa si compone, omettendo di illustrare le ragioni della incostituzionalità delle norme censurate.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso parte dal presupposto che l'intero testo della legge impugnata invada la sfera di competenza legislativa statale, poiché non spetterebbe al legislatore regionale introdurre un meccanismo di contrasto all'epidemia che diverge da quello progettato dalla legge dello Stato, quale che sia in concreto il grado di siffatta divergenza.

Si tratta di censure del tutto intelleggibili, e adeguatamente motivate, alle quali corrisponde un corpo normativo rispetto ad esse omogeneo (sentenza n. 236 del 2020), posto che la legge regionale impugnata ha il dichiarato scopo di fronteggiare l'emergenza, mediante azioni coordinate e descritte dalle disposizioni entro le quali tale legge si articola. Decidere se e quali di tali disposizioni effettivamente ledano i parametri costituzionali invocati dal ricorrente è profilo che attiene al merito delle questioni, e che non ne lambisce, invece, l'ammissibilità.

In via logicamente subordinata, il ricorrente si premura poi di illustrare nel dettaglio in quali punti il concreto atteggiarsi di simili previsioni regionali, per effetto dell'interazione di esse con le ordinanze del Presidente della Giunta, confligga con la disciplina recata dal d.P.C.m. 3 dicembre 2020, applicabile al tempo di adozione della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020.

Il ricorso è perciò esplicito sia nell'indicare il suo oggetto, sia nell'illustrare le censure.

5.- La Regione ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso, a causa di una inadeguata individuazione dei parametri costituzionali, poiché non sarebbe stato spiegato né il rapporto che intercorre tra le competenze attribuite dalla Costituzione e quelle di fonte statutaria, né per quale ragione la legge regionale impugnata ecceda dai limiti che l'art. 2 dello statuto di autonomia impone alla competenza legislativa primaria della Regione resistente.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente ha cura di individuare quali attribuzioni statutarie possano in linea astratta giustificare l'adozione delle norme impugnate, per poi dedurre che, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore regionale e del fascio di composti interessi coinvolti, esse non siano nel caso di specie pertinenti, a fronte delle competenze legislative statali poste a base del ricorso.

Così motivando, il ricorrente si è uniformato alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, nei confronti delle autonomie speciali, lo Stato ben può dedurre la violazione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata ecceda dalle disposizioni statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà essere tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 151 del 2015; in seguito, sentenze n. 16 del 2020 e n. 98 del 2017).

Nel caso di specie, il ricorso è esplicito nell'affermare che la materia intersecata dalla legge impugnata non è compresa tra le attribuzioni statutarie della Regione resistente, ciò che lo rende per tale profilo ammissibile.

6.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha infine eccepito l'inammissibilità del ricorso, posto che esso non si confronterebbe con un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa impugnata.

Quest'ultima, infatti, si prefiggerebbe di «adeguare la programmazione regionale» alle misure adottate dallo Stato, sicché sarebbe comunque assicurata la conformità della prima alle seconde, mediante le ordinanze del Presidente della Giunta, di cui all'impugnato art. 4, comma 1. Ove una differenza vi fosse, essa sarebbe perciò imputabile ad un vizio di queste ultime, e non già alla legge censurata.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che il ricorrente, a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità, non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via



cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate (tra le tante, sentenza n. 177 del 2020).

6.1.- In ogni caso, l'interpretazione conforme suggerita dalla difesa regionale non è compatibile con il testo delle norme impugnate.

Come si è visto, infatti, queste ultime garantiscono lo svolgimento di talune attività che, al contrario, la disciplina statale ben potrebbe precludere in assoluto, in ragione dell'andamento dell'epidemia: in tali campi, neppure le ordinanze presidenziali potrebbero risolvere l'antinomia.

Ma, prima ancora di ciò, è evidente che la legge regionale impugnata impedisce l'immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali, se non a seguito di un recepimento da parte del Presidente della Giunta.

È perciò chiaro che i vizi di illegittimità costituzionale denunciati dal ricorrente sono imputabili non al volto contingente che l'ordinamento valdostano può assumere, di volta in volta, a seguito delle ordinanze del Presidente della Regione, ma alle previsioni legislative impugnate. Esse collocano tali ordinanze nel quadro di una procedura di contenimento del virus differente da quella statale, e potenzialmente idonea a impedire la immediata applicazione di quest'ultima, per di più in una materia ove, invece, la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia.

7.- Venendo al merito del ricorso, deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla.

La malattia da COVID-19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, proponendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati.

Questa Corte ha già ritenuto che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004).

Del resto, è ovvio che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno.

Non a caso, fin dagli artt. 6 e 7 della citata legge n. 833 del 1978, la profilassi internazionale e la «profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie» sono state qualificate quali materie tra loro strettamente legate, affidate alla competenza dello Stato, per quanto la seconda di esse poi delegata alle Regioni. Ciò che, pertanto, non esclude un ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni.

Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha perciò confermato, con la menzionata norma di cui alla lettera q), nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata «internazionale», sulla base della diffusività che la connota.

Né tale competenza ha tratti di trasversalità, come obietta la difesa regionale, per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente. La materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina.

7.1.- A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).

Accade, infatti, che ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali.



Né si tratta soltanto di questo. Un'azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni.

Tale conclusione può dunque concernere non soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via. In particolare i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso.

Ognuno di tali profili è solo in apparenza confinabile ad una dimensione territoriale più limitata. Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate.

7.2.- Il Servizio sanitario nazionale è «costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività [di Stato, Regioni ed enti locali territoriali] destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica» (art. 1, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del Servizio sanitario nazionale»). Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie «concorrenti» della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica.

Dal punto di vista storico, peraltro, la profilassi delle malattie infettive è sempre stata appannaggio dello Stato. L'art. 112, comma 3, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha da ultimo confermato, quanto alla sorveglianza e al controllo di epidemie di dimensioni nazionali e internazionali, la competenza statale, pur delegata alle Regioni dall'art. 7, comma 1, lettera a), della menzionata legge n. 833 del 1978.

Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione, e modalità di conseguimento di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi epidemica.

In definitiva, per quanto fondamentale sia l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi, il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti.

8.- Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita.

Fin dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, si è stabilito che il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica spetti a Regioni ed enti locali, esclusivamente laddove l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di governo, posto che compete invece al Ministro della salute provvedere quando sia necessario disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso comprendenti più Regioni.

Che con tale previsione il legislatore non abbia inteso riferirsi all'ovvio limite territoriale di tutti gli atti assunti in sede decentrata, ma, piuttosto, alla natura della crisi sanitaria da risolvere, viene poi confermato dall'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, che modula tra Comune, Regione e Stato gli interventi emergenziali nella materia qui coinvolta, a seconda «della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Tale disciplina ha poi trovato conferma nell'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

8.1.- Nel vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, infine, l'indirizzo volto ad adattare il governo dell'emergenza, anche sanitaria, al carattere locale o nazionale di essa, ha trovato ulteriore sviluppo con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).



L'art. 7, comma 1, lettera c), in correlazione con l'art. 24 seguente, radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome «territorialmente interessate», sicché, ancora una volta, è l'eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie quando, pur a fronte di simile localizzazione, l'emergenza assuma ugualmente "rilievo nazionale", a causa della inadeguata «capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali» (sentenza n. 327 del 2003; in seguito, sulla necessità di acquisizione dell'intesa in tali casi, sentenza n. 246 del 2019).

E, nell'analogo contesto normativo tracciato dalla precedente legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), questa Corte ha avuto modo di ritenere illegittima la legislazione regionale, ove «destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate» dall'organo statale ai fini della protezione civile, poiché «il legislatore regionale non può utilizzare [...] la potestà legislativa per paralizzare [...] gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza» (sentenza n. 284 del 2006).

Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale.

9.- Infatti, il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile.

È perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima. È quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire.

Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione.

L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a d.P.C.m., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020).

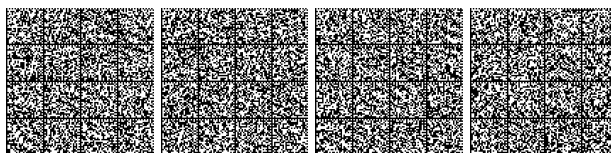
Nelle more dell'approvazione di tali decreti, per contenere un aggravamento della crisi, il Ministro della salute può intervenire mediante il citato potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978.

L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m., compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal d.P.C.m., ovvero anche "ampliative", ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

9.1.- È perciò precipuamente in tali fonti statali *ad hoc*, e nella successiva produzione legislativa ad esse affine (quale il decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante: «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»), che si rende necessario rinvenire il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia.

Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo - comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo - ma è, invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge» (sentenza n. 198 del 2004).

10.- Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.



Tali disposizioni, infatti, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonomia e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta.

È perciò evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Essa non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Infatti, una simile antinomia potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro. Non è quindi questione di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge specificamente a talune previsioni contenute nell'art. 2 impugnato, in forza della divergenza che esse avrebbero rispetto al contenuto del d.P.C.m. vigente al tempo di promulgazione della legge regionale censurata.

Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale.

11.- Per tale verso, è infatti pacifico che la competenza statale esclusiva in materia di «profilassi internazionale» si imponga anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto. Il titolo per normare attivato dal legislatore statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost. corrisponde, infatti, ad una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Di ciò si trae conferma dall'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), che sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti «ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale», venendo così a ribadire l'estraneità di tale materia alle competenze statutarie, e tra queste quella «di integrazione e di attuazione» in tema di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera *l*, dello statuto), peraltro meno favorevole rispetto alla «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quest'ultima attribuzione, che pone la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul medesimo piano delle Regioni a statuto ordinario (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante: «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), e le altre numerose competenze statutarie indicate dalla difesa regionale, possono pertanto rilevare in termini indiretti e marginali, a seconda dell'oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale, al quale va ricondotta la disciplina della materia (sulla irrilevanza degli effetti indiretti e marginali nel processo di individuazione delle materie, *ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 125 del 2017).

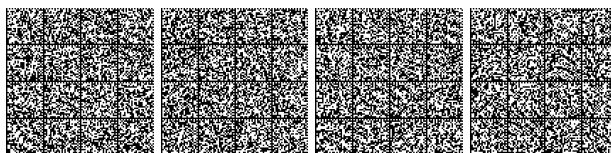
In ogni caso le materie che ad avviso della difesa regionale vengono incise dalle norme statali (impianti a fune, trasporti, eccetera) non vengono in rilievo in quanto tali, ma in quanto relative a luoghi in cui può diffondersi il contagio epidemico.

Pertanto, la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie, enunciata dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020 e dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, richiamata dalla difesa regionale, non ha alcuna ragione di operare in tale ambito, atteso che la Regione resistente non può opporre alla competenza legislativa esclusiva statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria.

12.- Non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenze n. 179, n. 215 e n. 129 del 2019, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 236 e n. 43 del 2004).

A tale proposito, si è già rammentato che l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.P.C.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche.



12.1.- Per altro verso, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 consente alle Regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei d.P.C.m. e, a rigide condizioni, anche "ampliative", allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall'amministrazione statale.

È il caso, ad esempio, della sospensione delle attività didattiche prescritta con ordinanze regionali, il cui fondamento riposa non su una competenza costituzionalmente tutelata delle autonomie, ma sull'attribuzione loro conferita dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020.

Ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che *sia*), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo.

È però chiaro che - alla stregua del quadro normativo statale - ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale.

Gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata, pertanto, non solo travalicano i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale a ciò titolata (sentenze n. 272 del 2020, n. 142 e n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

12.2.- Organiche a tale disegno sono anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4 impugnato, sì da condividere la sorte della illegittimità costituzionale.

Quanto all'art. 4, comma 3, esso ha infatti per oggetto proprio il coordinamento, da parte del Presidente della Giunta, degli interventi contemplati dall'art. 2, del quale è già stata affermata la illegittimità costituzionale.

Quanto al precedente comma 2, è vero che con tale norma il legislatore regionale ha individuato nella Giunta il soggetto al quale spetta l'esercizio del compito assegnato alla Regione dall'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020, per la definizione di protocolli di sicurezza conformi a quelli nazionali. Tuttavia, ciò è avvenuto con un riferimento alle attività di cui all'art. 2, del quale, perciò, è amplificato l'ambito di illegittimità costituzionale.

13.- Né può, pertanto, essere accolta la sollecitazione della difesa regionale ad auto-rimettere la questione di costituzionalità dei d.l. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, sia nella parte in cui tali disposizioni comprimerebbero l'autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost.), sia nella parte in cui darebbero vita a "fonti dell'emergenza", ovvero i d.P.C.m., che non sarebbero contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost.

Entrambe le questioni di legittimità costituzionale così prospettate sono, infatti, prive di rilevanza, una volta che si sia accertato che si verte in materia affidata alla competenza legislativa esclusiva statale.

14.- Per tali ragioni, sono costituzionalmente illegittimi anzitutto l'art. 1 impugnato, che enuncia gli obiettivi programmatici della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, e vincola all'osservanza delle misure introdotte dal successivo art. 2.

Inoltre, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 2 impugnato, che in larga parte descrive e prescrive tali misure (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25), sanzionandone l'inosservanza (art. 2, comma 23), e in altra parte pretende di confinare l'esercizio della competenza esclusiva statale alla materia «di ingresso in Italia» e della «disabilità» (art. 2, comma 3), ovvero subordina l'efficacia delle «mitigazioni» statali ad una ricezione regionale (art. 2, comma 22), ovvero ancora ridefinisce le attribuzioni emergenziali dei sindaci (art. 2, comma 21).

Costituzionalmente illegittimo è, infine, l'impugnato art. 4, commi 1, 2 e 3, che disciplina le ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure di cui al precedente art. 2, anche con riferimento all'attività di coordinamento e ai protocolli di sicurezza.

15.- Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte avverso gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione; nonché, quanto al solo art. 2, comma 23, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

16.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *m*) e *q*), e terzo comma, 118 e 120 Cost. non sono fondate.

La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è infatti così vasta da frapponersi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa.



Si è già osservato che l'impatto della pandemia è tale da coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo Stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché, come si è già ricordato, è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie.

In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici (da ultimo, sentenza n. 250 del 2020).

È a tale titolo di competenza che perciò va ascritto l'art. 3 impugnato, che dà vita ad una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, purché, naturalmente compatibili con la sfera di attribuzioni proprie della Regione.

Il medesimo titolo di competenza protegge l'art. 4, comma 4, impugnato, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione.

L'art. 5 impugnato, infine, demanda alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, «compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus». La individuazione dell'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche si accompagna, perciò, all'osservanza delle misure prescritte dalla disciplina statale, con la conseguenza che anche per tale aspetto non vi è interferenza con la sfera di competenza statale.

Gli artt. 6 e 7, contenendo, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge impugnata, si appoggiano alle previsioni normative scampate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, e da esse traggono copertura sul piano del riparto delle competenze.

17.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge impugnata, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte delle Regione del principio di leale collaborazione, non sono fondate.

È infatti costante affermazione di questa Corte che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 233 del 2019).

18.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge impugnata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*) (sicurezza e ordine pubblico), Cost., e all'art. 44 dello statuto di autonomia, è ammissibile.

La difesa regionale ha eccepito il contrario, sostenendo che sia contraddittorio porre a base del ricorso sia una competenza tratta dall'art. 117 Cost., sia una attribuzione statutaria.

L'eccezione è infondata, poiché, secondo il ricorrente, entrambi tali parametri definiscono, in modo convergente, la sfera di attribuzioni del Presidente della Giunta in tema di ordine pubblico e sicurezza, escludendo che queste ultime siano esercitabili da altri soggetti.

Non vi è perciò alcuna contraddizione nel porre questi parametri a fondamento di una censura del tutto univoca.

18.1.- La questione, tuttavia, non è fondata.

La previsione censurata, come si è visto, è da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici.

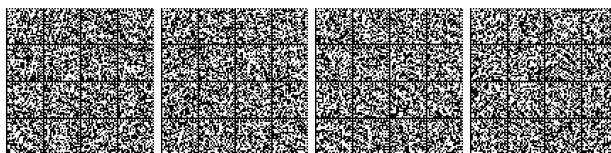
Ciò vale anche per la lettera della norma, oggetto della specifica censura ora in considerazione.

La norma impugnata annovera tra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento la promozione del migliore raccordo tra «tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi».

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, una simile previsione non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello statuto di autonomia assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo.

L'unità prevista dalla norma impugnata, infatti, si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta.

19.- La presente pronuncia esaurisce integralmente i profili cautelari già decisi con l'ordinanza n. 4 del 2021.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettere m) e q), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210037

n. 38

Sentenza 23 febbraio - 15 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Differimento al 31 dicembre 2020 dell'obbligo per i Comuni di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Norma transitoria, nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento del trasporto pubblico locale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della concorrenza e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Non fondatezza delle questioni.

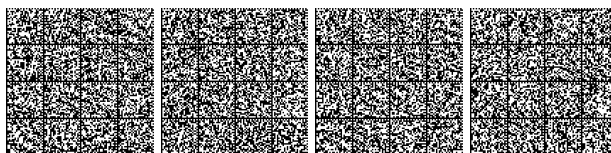
- Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15; legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, artt. 5, paragrafo 3, e 8, paragrafo 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», e dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 15-20 gennaio 2020 e il 28 febbraio-5 marzo 2020, depositati in cancelleria il 17 gennaio e il 4 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 2 e 32 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 6 e 16, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;

udita nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 la Giudice relattrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati dello Stato Fabrizio Urbani Neri e Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

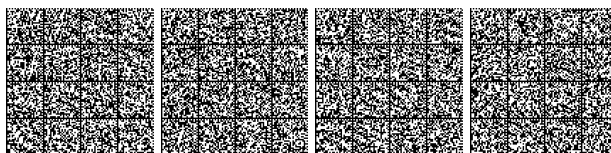
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020. La disposizione stabilisce che «[a]l comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), penultimo periodo, l'espressione "1° settembre 2017" è sostituita dall'espressione "31 dicembre 2020."».

Per effetto di tale modifica, l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), dispone quanto segue: «3. La Regione, entro il 30 giugno 2016, convoca la Conferenza di servizi con gli enti locali e propone il progetto di aggregazione dei servizi urbani dei comuni, di cui al comma 1 dell'articolo 35 della legge regionale n. 11/2014, con i rispettivi comuni limitrofi. Gli ambiti territoriali così definiti devono dotarsi di una nuova rete integrata dei servizi, minimi di trasporto, definendo il costo da porre a base di gara. La Giunta regionale approva, ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, la nuova rete dei trasporti urbani dei Comuni aggregati e il costo, entro il 31 agosto 2016. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un'intesa fra Comuni limitrofi per la gestione associata dei servizi di trasporto, i Comuni di cui all'articolo 35, comma 1, della legge regionale 18 aprile 2014, n. 11, sono autorizzati ad effettuare la gara ad evidenza pubblica anche solo per i servizi di ambito comunale. I Comuni, in forma singola o associata, sono obbligati ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara entro il 31 dicembre 2020. In caso di inadempimento, il contributo regionale è sospeso fino alla pubblicazione del bando».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 15 del 2019 è impugnato per due motivi.

In primo luogo, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto dall'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, risulterebbe che 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 finalizzate all'individuazione dei gestori del trasporto pubblico locale di passeggeri. Conseguentemente, secondo il ricorrente entro tale data «l'aggiudicazione dei contratti del trasporto locale deve tassativamente avvenire con l'adozione delle modalità richieste dall'articolo 5, paragrafo 3, del citato regolamento», cioè con una procedura di gara «equa, aperta a tutti gli operatori», nel rispetto dei «principi di trasparenza e di non discriminazione».

La norma impugnata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine (peraltro già scaduto) precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di svolgere le procedure previste dalla normativa vigente e di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto, determinerebbe la



conferma della validità dei contratti di servizio in essere fino alla suddetta data del 31 dicembre 2020. Il superamento del termine del 3 dicembre 2019 implicherebbe un contrasto con la disciplina europea, in violazione, come detto, dell'art. 117, primo comma, Cost.

Inoltre, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in ragione dell'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. L'Avvocatura riporta un ampio brano della sentenza n. 2 del 2014 di questa Corte, che ha ricondotto alla «tutela della concorrenza» la disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio con memoria depositata il 27 febbraio 2020.

In via preliminare, la resistente solleva un'eccezione di inammissibilità delle questioni in quanto basate «su un'ipotetica apparenza di fatto del contenuto della norma e, quindi, su una ricostruzione interpretativa di essa».

Nel merito, osserva che il termine del 31 dicembre 2020, introdotto dalla norma impugnata, riguarderebbe solo l'applicazione della sanzione prevista dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Molise n. 9 del 2015. Da tale disposizione non emergerebbe alcuna volontà derogatoria dei termini europei fissati per le nuove procedure di gara, né alcuna volontà di prorogare i contratti di servizio in essere oltre il termine del 3 dicembre 2019 di cui all'art. 8 del citato regolamento (CE) n. 1370/2007. Secondo la Regione, la diversa decorrenza, da un lato, per l'applicazione delle norme europee relative ai contratti di trasporto pubblico e, dall'altro, per il sistema sanzionatorio interno, non sarebbe una novità nel nostro ordinamento. A tale proposito rammenta che l'art. 27, comma 2, lettera *d*) del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, prevede il riparto del «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale» sulla base di alcuni criteri, fra i quali la «riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara». Tale norma non comporterebbe una violazione del termine comunitario richiamato né la conferma dei contratti in essere.

Secondo la resistente, la norma impugnata sarebbe esclusivamente di tipo sanzionatorio e servirebbe per far rispettare la previsione nazionale e «per non far subire all'intera comunità regionale le conseguenze dell'inerzia locale».

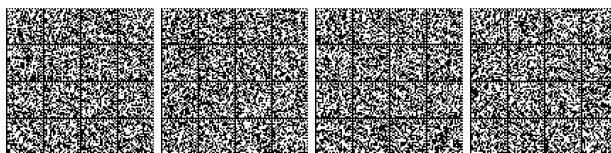
Alla luce di ciò, sarebbero infondate entrambe le censure avanzate con il ricorso.

3.- Con il ricorso iscritto al n. 32 reg. ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)».

La disposizione censurata stabilisce che «[a]ll'articolo 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.”».

Secondo l'Avvocatura, tale norma violerebbe, in primo luogo, l'art. 8, paragrafo 2, del citato regolamento (CE) n. 1370/2007 (e dunque l'art. 117, primo comma, Cost.), che fisserebbe al 3 dicembre 2019 il termine ultimo per conformarsi alle norme dettate dallo stesso regolamento in tema di gare di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale. Il nuovo art. 15, comma 6, della legge reg. Molise n. 19 del 2000, prevedendo l'adeguamento dei contratti ponte in essere nelle more dell'aggiudicazione dei bandi di gara, si collegherebbe alla norma impugnata con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020 e confermerebbe, «di fatto, prorogandola, la validità degli attuali affidamenti». L'espressione «adeguare i contratti» lascerebbe intendere una ulteriore protrazione temporale dei contratti, non solo fino alla data di predisposizione dei bandi ma anche successivamente, cioè fino alla conclusione delle gare (per la quale, peraltro, la legge regionale non fisserebbe un termine). D'altro canto, le finalità indicate dalla norma impugnata (razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti dei lavoratori) non costituirebbero «ragioni esimenti» ai sensi del citato regolamento europeo, non essendo contemplate nei limitati casi di deroga in esso previsti dall'art. 5.

In secondo luogo, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in ragione dell'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». Anche in tal caso, l'Avvocatura richiama la sentenza n. 2 del 2014 di questa Corte, che ha ricondotto alla «tutela della concorrenza» la disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e altre pronunce che avrebbero censurato leggi regionali che prevedevano proroghe automatiche di contratti di concessione relativi al trasporto



pubblico locale. Spetterebbe così al legislatore statale fissare regole e tempistiche delle procedure di affidamento dei servizi nell'ambito dei trasporti pubblici locali, in modo da consentire l'apertura al mercato di nuovi operatori, nonché disciplinare il regime transitorio, secondo principi uniformi e coerenti per l'intero territorio nazionale.

L'Avvocatura rileva che la materia è regolata da una complessa disciplina statale, che obbligherebbe le regioni e gli enti locali al rispetto dei principi di evidenza pubblica, e richiama l'art. 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), l'art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e l'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 2009, n. 166.

La norma impugnata, nel prevedere la possibilità di «contratti ponte» riferiti a contratti «in essere», entrerebbe nel campo riservato al legislatore statale, tradirebbe lo spirito concorrenziale e di apertura al mercato della normativa di riferimento, finendo con il favorire i titolari dei contratti in scadenza.

4.- La Regione Molise si è costituita in giudizio con memoria depositata il 7 aprile 2020, rilevando innanzitutto che il «fondamento unico» dell'impugnazione starebbe in un'altra norma regionale, cioè quella oggetto del ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020, e che una censura di questo tipo, «formulata su una lettura sistemica [...] di più norme regionali», sarebbe inammissibile, soprattutto quando si dia per assodato che una delle norme venga dichiarata costituzionalmente illegittima. Ancora più inammissibile sarebbe «la censura indiretta sulla norma in precedenza già impugnata, quasi a volerla sottoporre ad un ulteriore giudizio della Corte costituzionale».

Nel merito, la Regione osserva che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019 «non si propone, né contiene alcuna proroga o differimento di termini o aggiramento di procedure», e che la sua formulazione sarebbe tale da non scalfire minimamente l'impianto normativo comunitario e nazionale. La norma impugnata contemplerebbe un adeguamento contrattuale transitorio, che avrebbe l'obiettivo esclusivo di conciliare l'espletamento delle procedure di gara con l'esigenza di rafforzare la tutela dei lavoratori e di razionalizzare la spesa regionale. La lettura sistematica dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019 e delle altre disposizioni della stessa legge confermerebbe che la *ratio legis* della disciplina «è quella di dare certezza» circa l'esperimento delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale. La legge reg. Molise n. 22 del 2019, dunque, costituirebbe «estrinsecazione del principio della gara pubblica».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020. La disposizione stabilisce che «[a]l comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), penultimo periodo, l'espressione "1° settembre 2017" è sostituita dall'espressione "31 dicembre 2020."».

Per effetto di tale modifica, l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), dispone quanto segue: «3. La Regione, entro il 30 giugno 2016, convoca la Conferenza di servizi con gli enti locali e propone il progetto di aggregazione dei servizi urbani dei comuni, di cui al comma 1 dell'articolo 35 della legge regionale n. 11/2014, con i rispettivi comuni limitrofi. Gli ambiti territoriali così definiti devono dotarsi di una nuova rete integrata dei servizi, minimi di trasporto, definendo il costo da porre a base di gara. La Giunta regionale approva, ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, la nuova rete dei trasporti urbani dei Comuni aggregati e il costo, entro il 31 agosto 2016. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un'intesa fra Comuni limitrofi per la gestione associata dei servizi di trasporto, i Comuni di cui all'articolo 35, comma 1, della legge regionale 18 aprile 2014, n. 11, sono autorizzati ad effettuare la gara ad evidenza pubblica anche solo per i servizi di ambito comunale. I Comuni, in forma singola o associata, sono obbligati ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara entro il 31 dicembre 2020. In caso di inadempimento, il contributo regionale è sospeso fino alla pubblicazione del bando».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, confermando la «validità dei contratti di servizio in essere» fino al 31 dicembre 2020, violerebbe, per un verso, l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre



2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituirebbe il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; per altro verso, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla 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».

2.- Con il ricorso iscritto al n. 32 reg. ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)». La disposizione stabilisce che «[a]ll'articolo 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."».

Secondo il ricorrente, tale disposizione, prorogando di fatto gli attuali affidamenti, in collegamento con la norma impugnata con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020, violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le stesse ragioni già esposte nel primo ricorso.

3.- I due ricorsi hanno ad oggetto disposizioni connesse per materia e propongono censure identiche. Essi possono, dunque, essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4.- Con riferimento al primo ricorso, va innanzitutto esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Molise. Essa è testualmente riferita alla prima questione (quella relativa all'art. 117, primo comma, Cost.) ma è tale da comprendere in realtà anche la seconda.

Secondo la resistente, le questioni proposte con il ricorso sarebbero inammissibili in quanto basate «su un'ipotetica apparenza di fatto del contenuto della norma e, quindi, su una ricostruzione interpretativa di essa».

L'eccezione non è fondata. In primo luogo, l'espressione usata nel ricorso - secondo cui la norma impugnata «appare, di fatto, determinare la conferma» dei contratti in essere fino al 31 dicembre 2020 - non dà luogo a una questione interpretativa, ma semplicemente allude al carattere non espresso della possibilità di proroga, senza che da ciò si possa in alcun modo inferire che il ricorso esponga le questioni in termini dubitativi o prospetti altre possibili interpretazioni della disposizione impugnata.

In secondo luogo, anche se si volesse ritenere che le questioni sollevate siano interpretative, si dovrebbe considerare che la giurisprudenza costante di questa Corte ammette questo tipo di questioni nel giudizio in via principale, a differenza di quello in via incidentale (*ex multis*, sentenze n. 103 del 2018, n. 270 e n. 154 del 2017).

4.1.- Venendo al merito, la questione relativa al riparto interno di competenza tra Stato e regioni presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quella diretta a denunciare la violazione dei vincoli europei, che investe il contenuto della scelta legislativa (sentenza n. 114 del 2017), e va quindi trattata per prima.

La questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

È opportuno innanzitutto precisare il significato della disposizione impugnata. Per effetto di essa, l'obbligo per i comuni di «effettuare le procedure previste dalla vigente normativa» e di «pubblicare il bando di gara» va adempiuto entro il 31 dicembre 2020. Ciò significa che, nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti. E in effetti affidamenti di questo tipo sono avvenuti, come ad esempio nel Comune di Campobasso che, con la delibera 17 aprile 2020, n. 91, della Giunta comunale, ha prorogato il precedente contratto di affidamento del servizio di trasporto pubblico urbano (che scadeva il 18 aprile 2020) dal 19 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, espressamente richiamando a proprio fondamento la norma impugnata.

L'interpretazione prospettata dalla Regione - secondo cui il termine del 31 dicembre 2020, introdotto dalla norma impugnata, riguarderebbe solo l'applicazione della sanzione prevista dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Molise n. 9 del 2015 - non è condivisibile. Tale termine è contenuto nella disposizione relativa all'obbligo di pubblicazione del bando di gara, separata da un punto fermo dalla successiva previsione relativa alla sanzione per il caso di inadempimento. La lettera dell'art. 7, comma 3, smentisce dunque l'ipotesi ermeneutica della Regione; né si può dire che dalla stessa disposizione emerga un'«intenzione del legislatore» (ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile) idonea a mutare il significato desumibile dal suo testo. I lavori preparatori, del resto, confermano che la norma impugnata è stata approvata per spostare il termine per la pubblicazione del bando, come risulta dal resoconto della seduta del Consiglio regionale del 29 ottobre 2019.



Così definito il contenuto della disposizione oggetto di impugnazione, ne deriva il suo contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Consentendo infatti proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, essa invade la materia della «tutela della concorrenza», riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza.

In precedenti occasioni questa Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale (sentenze n. 16 del 2021, n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

Con la sentenza n. 16 del 2021 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma siciliana che prorogava di un triennio gli affidamenti relativi al trasporto pubblico locale di passeggeri su strada. Nella pronuncia questa Corte ha osservato quanto segue: «[l]a giurisprudenza costituzionale ha infatti sempre ascritto a tale materia [tutela della concorrenza] qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006)».

Nella sentenza n. 2 del 2014, riguardante una norma toscana che reiterava la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale, questa Corte ha rilevato che la norma stessa, pur riguardando il trasporto pubblico locale (materia di competenza regionale residuale), «disciplina [...] modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile [...] alla materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato».

Le medesime considerazioni, appena riportate relativamente al settore dei trasporti, si ritrovano anche in altre decisioni riguardanti, sia il più ampio settore dei servizi pubblici locali (sentenze n. 231 del 2020, n. 228 e n. 46 del 2013, n. 29 del 2006), sia le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici in generale (sentenze n. 98 e n. 39 del 2020, n. 285 del 2016), sia altri casi di proroga di concessioni (sentenze n. 233 del 2020 e n. 1 del 2019).

Si può osservare infine che non modifica i termini della questione l'intervenuto art. 92, comma 4-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, secondo cui «[f]ino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza». Per un verso, infatti, la norma regionale impugnata ha consentito la proroga più di cinque mesi prima dell'entrata in vigore del citato *jus superveniens*; per altro verso, come questa Corte ha già rilevato proprio con riferimento all'art. 92, comma 4-ter, del d.l. n. 18 del 2020, «[l]'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere - in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico» (sentenza n. 16 del 2021).

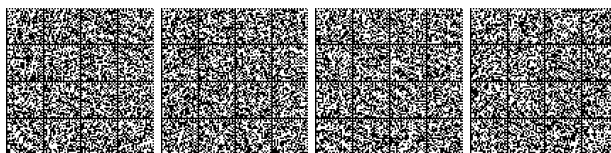
4.2.- L'accoglimento della questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento di quella relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

5.- Venendo al secondo ricorso (avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019), occorre soffermarsi in primo luogo sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Molise.

Esse non sono fondate.

È vero che il secondo ricorso censura il citato art. 3, comma 2, ponendolo in collegamento con l'art. 1 della legge reg. Molise n. 15 del 2019 (oggetto del primo ricorso, già esaminato), ma la lettura sistematica della disposizione impugnata non è certo di per sé causa di inammissibilità, costituendo anzi, una lettura di questo tipo, applicazione di un consolidato criterio ermeneutico.

Quanto alla inammissibilità della presunta «censura indiretta» della norma già impugnata con altro ricorso, il ricorso qui in esame si limita a ricordare il contenuto del citato art. 1 e le censure ad esso già rivolte, e prospetta l'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019 come sostanzialmente confermativo di esso: si tratta, dunque, di un'argomentazione utile all'impugnazione dell'art. 3, comma 2, non di un'ulteriore censura rivolta alla legge reg. Molise n. 15 del 2019, precedentemente impugnata.



5.1.- Nel merito, tuttavia, nessuna delle due questioni è fondata, essendo erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente.

Come visto, la disposizione impugnata con il secondo ricorso aggiunge nell'art. 15 della legge reg. Molise n. 19 del 2000 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». Anche tale norma violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le ragioni già esaminate con riferimento al primo ricorso.

Secondo l'Avvocatura, la disposizione impugnata conferma e «aggrava» la possibilità di proroga già discendente dalla norma oggetto del primo ricorso, in quanto l'adeguamento dei contratti previsto dal nuovo art. 15, comma 6, implicherebbe una loro protrazione temporale.

In realtà, come messo in evidenza dalla difesa regionale, la norma impugnata non disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto, né proroga alcun termine (né quello di efficacia dei contratti in essere, né quello entro cui deve essere pubblicato il bando di gara): essa presuppone l'obbligo di pubblicare un bando di gara («Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma [...]») e sollecita la Regione a porre «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».

La norma oggetto dell'impugnazione, dunque, non ha il fine di modificare la disciplina previgente in materia di affidamento del servizio di trasporto ma prende semplicemente atto dei ritardi nell'attuazione di quella disciplina e si preoccupa di migliorare il contenuto dei contratti in corso, in attesa dell'aggiudicazione del nuovo.

In conclusione, l'assunto dell'Avvocatura, secondo cui l'adeguamento dei contratti implicherebbe una loro «ulteriore protrazione temporale», non trova riscontro nella disposizione impugnata, che indica specificamente le finalità dell'adeguamento, senza alcun riferimento al profilo cronologico dei contratti stessi.

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente implica l'infondatezza di entrambe le questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)», sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 32 reg. ricorsi del 2020.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

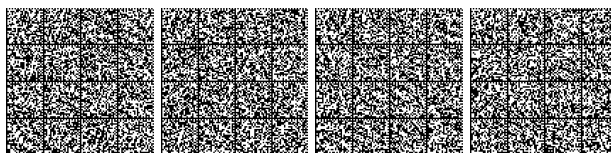
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 39

Sentenza 9 febbraio - 16 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Criteri di applicazione - Esame dell'intrinseca natura e degli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente - Conseguente divieto, salvo eccezioni, di ricorso ad elementi extratestuali o desumibili da atti collegati - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria, nonché di capacità contributiva - Manifesta infondatezza delle questioni.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Qualifica di norma di interpretazione autentica della disposizione relativa ai criteri di applicazione dell'imposta - Conseguente efficacia retroattiva - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera *a*), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205; legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 1084.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 81, 97, 101, 102 e 108; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera *a*), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna nel procedimento vertente tra la Pag Italy srl e altri e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Bologna, con ordinanza del 13 novembre 2019, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione della Pag Italy srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Paolo Biavati per la Pag Italy srl e l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Bologna (di seguito: CTP), con ordinanza del 13 novembre 2019 (reg. ord. n. 62 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), «come risultante dall'intervento apportato» dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), «nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, «prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi»»;

b) in subordine, in riferimento agli «artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.», dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in forza del quale il citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 «costituisce interpretazione autentica» del censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

1.1.- Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di sei giudizi riuniti originati da autonomi ricorsi con cui le società Pag Italy srl, Immobiliare 37 spa, Immobiliare 36 spa e Immobiliare 38 spa hanno impugnato distinti avvisi di liquidazione per il recupero dell'imposta proporzionale di registro, aventi ad oggetto la riqualificazione come cessione di azienda - riqualificazione effettuata dall'ente impositore ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 - di atti «di conferimento di ramo di azienda e successiva cessione di partecipazioni totalitarie», rogitati nel 2016 e registrati con imposta in misura fissa.

Il giudice *a quo* precisa che: a) le società ricorrenti hanno articolato i medesimi motivi di gravame; b) la costituita Agenzia delle entrate ha chiesto l'integrale rigetto dei ricorsi; c) le suddette società, con successive memorie illustrative, hanno invocato, a ulteriore sostegno dell'illegittimità della riqualificazione operata dall'Ufficio fiscale, lo *ius superveniens* di cui al citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018.

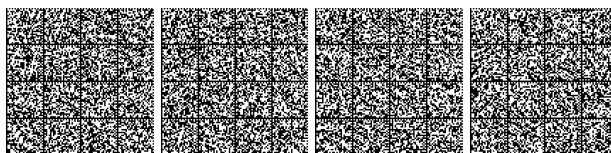
Ciò premesso il rimettente: a) afferma che la pretesa impositiva in contestazione nel giudizio principale si fonda sull'applicazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986; b) ricorda che la previgente formulazione di tale norma, ai sensi della quale «[l']imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente», è stata «per lungo tempo oggetto di dibattito» nella giurisprudenza di legittimità, che «nell'ultimo decennio» si è consolidata nel senso di attribuire prevalenza al «dato giuridico reale» anche attraverso la riqualificazione di più atti tra loro collegati; c) precisa che, per effetto del citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, «l'area di operatività del [menzionato] art. 20 tur [...] risulta ristretta»; d) ribadisce che, quanto al «tema della decorrenza temporale della novella», il legislatore è da ultimo intervenuto con il già citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, stabilendo che «[l']articolo 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'articolo 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131», così attribuendogli efficacia retroattiva.

1.2.- Quanto alla rilevanza, il rimettente, dopo aver illustrato le ragioni di infondatezza delle censure diverse da quelle relative all'interpretazione del menzionato art. 20, conclude che non è possibile decidere la controversia senza fare applicazione delle norme denunciate, in quanto retroattive.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, la CTP assume, in via principale, che l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost.

Dopo aver premesso di prospettare le questioni di legittimità costituzionale richiamando i motivi già indicati dalla Corte di cassazione, sezione tributaria, nell'ordinanza di rimessione del 23 settembre 2019, n. 23549 (iscritta al n. 212 del registro ordinanze del 2019), il giudice *a quo* osserva che «[l]a riforma del 2017» avrebbe ridotto «la possibilità di interpretare il negozio giuridico da tassare entro limiti asfittici». In tal modo, il legislatore avrebbe impedito di tenere conto della capacità contributiva, che invece emergerebbe dalla semplice applicazione delle «regole interpretative civilistiche», idonee ad apprezzare l'atto-negozio e non solo l'atto-documento.

Sebbene al legislatore sia consentito, nella sua discrezionalità, di disciplinare in maniera diversa situazioni differenti, il suo agire - secondo il rimettente - dovrebbe essere finalizzato a realizzare una «giustizia fiscale», la quale imporrebbe «una coerenza interna alla legge tributaria; nonché una coerenza di questa con il sistema giuridico nel suo complesso».



Da ciò discenderebbe l'«ormai consolidato principio della “indisponibilità della qualificazione contrattuale ai fini fiscali”», per effetto del quale, pur nel rispetto della libertà contrattuale dei privati (art. 1322 del codice civile), l'attuazione del canone della capacità contributiva non potrebbe che «prescindere da qualsivoglia dichiarazione negoziale, richiedendo esclusivamente la misurazione del reale movimento di ricchezza».

1.4.- Ove le questioni sollevate in via principale fossero dichiarate non fondate, il rimettente prospetta in via subordinata, in riferimento agli «artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.», l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, che qualifica come norma di interpretazione autentica l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017.

La CTP, dopo aver premesso che «[i]l fenomeno di creazione di norme effettivamente innovative mascherate da norme interpretative con efficacia retroattiva non è questione decisiva ai fini dell'incostituzionalità delle stesse», a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori o interessi costituzionalmente protetti, sostiene che il citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 violerebbe, innanzitutto, l'art. 3 Cost. per tre profili di irragionevolezza.

Il primo atterrebbe innanzitutto alla mancanza di un «persistente contrasto interpretativo» da risolvere «in nome del supremo principio, nazionale e sovranazionale, di certezza del diritto»: infatti la giurisprudenza di legittimità avrebbe, «presoché unanimemente», affermato la natura innovativa e non interpretativa dell'intervento legislativo del 2017 (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 26 gennaio 2018, n. 2007; 23 febbraio 2018, n. 4407; 28 febbraio 2018, n. 4589; 28 febbraio 2018 n. 4590; 28 marzo 2018, n. 7637; 8 giugno 2018, n. 14999; 9 gennaio 2019, n. 362).

Inoltre, prima del suddetto intervento, una situazione di «certezza del diritto [...] poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20 (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità»; anziché tutelare detto principio, il legislatore avrebbe invece irragionevolmente «forzato l'applicazione» della riformulazione operata dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, imponendola a fattispecie poste in essere nel vigore del previgente 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Il secondo profilo di irragionevolezza, strettamente collegato al precedente, riguarderebbe la non «prevedibilità del significato precisato» dalla norma indubbiata, stante - sempre ad avviso del rimettente - il «carattere della novità» dell'appena citato art. 1, comma 87.

Il terzo, infine, discenderebbe dall'impossibilità di giustificare la retroattività disposta dalla norma denunciata con «“motivi imperativi di interesse generale”», secondo il principio desumibile dall'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, «che la giurisprudenza costituzionale tradu[rebbe] nell'ordinamento italiano come “tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”»: al contrario, proprio l'intervento normativo del 2017 lederebbe i principi di parità di trattamento e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

La disposizione censurata recherebbe, inoltre, un vulnus agli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio».

L'imposizione della retroattività priverebbe infatti, a parere del giudice *a quo*, «l'erario [...] di diritti che [sarebbero] già acquisiti all'erario stesso, sia pure in nuce», con un conseguente squilibrio di bilancio e una perdita di risorse economiche «necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea».

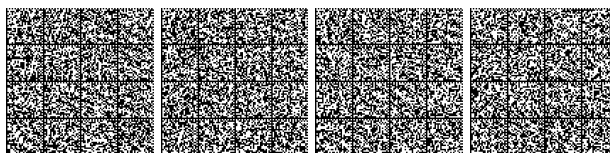
Sarebbero altresì lesi gli artt. 101, 102 e 108 Cost., in quanto «[p]ur se la questione della sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche), non vi è dubbio che, nel caso di specie, il legislatore [sarebbe intervenuto] “a piè pari”, per interpretare una norma, in senso radicalmente difforme rispetto alla interpretazione unanime della giurisprudenza».

Risulterebbe, infine, violato l'art. 24 Cost., poiché l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 menomerebbe l'Agenzia delle entrate nel diritto di difendersi «secondo la legislazione su cui aveva impostato la propria costituzione con le controdeduzioni».

Successivamente al deposito dell'ordinanza di remissione il medesimo Collegio della CTP di Bologna ha emesso ordinanza di correzione «di errore materiale, sia pure per omissione» al fine di precisare che, nel dispositivo, la seconda questione di legittimità, ivi genericamente indicata, era da riferirsi «all'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018».

2.- Con atto depositato il 12 giugno 2020, si è costituita la Pag Italy srl, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.- La società ritiene che la censura rivolta all'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come risultante dall'intervento normativo del 2017, si risolverebbe «in realtà, in una critica di merito nei confronti della scelta del legislatore», senza tenere conto delle specifiche finalità dell'imposta di registro in rapporto alle quali tale scelta andrebbe invece valutata. La tesi giurisprudenziale della “prevalenza della sostanza sulla forma” sarebbe, infatti, condivisibile solo se rapportata



al singolo atto, comportando invece, ove si sia al cospetto di elementi extratestuali o di atti collegati, un inammissibile controllo dell'amministrazione finanziaria sulle opzioni del contribuente. Del resto, proprio la specialità delle norme tributarie renderebbe legittimo il riferimento unicamente agli elementi intrinseci dell'atto, senza che assumano rilievo le «norme civilistiche che regolano l'interpretazione contrattuale fra privati».

2.2.- Ad avviso della Pag Italy srl, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 sarebbero non fondate.

In particolare, quanto alla prospettata violazione delle norme in tema di riserva di giurisdizione e, in specie, degli artt. 101, 102 e 108 Cost., la società innanzitutto rileva che, contrariamente a quanto asserito dal rimettente, prima dell'entrata in vigore della norma censurata una parte della giurisprudenza di merito aveva riconosciuto natura di interpretazione autentica all'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017 e che «neppure la Cassazione par[rebbe] totalmente granitica». Ciò premesso, la parte privata precisa che «[i]n ogni caso» sarebbero legittime le norme dirette a smentire «orientamenti, anche consolidati, dalla giurisprudenza», poiché, nel quadro costituzionale di un ordinamento democratico, «la volontà del Parlamento, eletto dal popolo», dovrebbe prevalere su quella del potere giudiziario, «che è chiamato ad applicare e non a porre le norme».

In questa prospettiva non sarebbe fondata neppure la doglianza inerente alla lesione del principio di ragionevolezza: il legislatore, «qualora reputi che la giurisprudenza stia svuotando di contenuto una norma, limitandone l'applicazione ai casi futuri e non anche a quelli pendenti», ben potrebbe intervenire richiamando «il potere giudiziario ad una lettura della norma, conforme a ciò che il Parlamento ha voluto».

Infine, non sarebbe condivisibile nemmeno la prospettata violazione dell'art. 24 Cost., in quanto «[s]emplicemente» l'amministrazione finanziaria avrebbe errato nell'interpretare il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

3.- Con atto depositato il 30 giugno 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

3.1.- La difesa statale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, perché il rimettente avrebbe del tutto omissso di sperimentare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata.

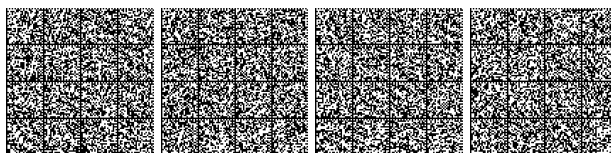
Al riguardo, l'Avvocatura generale osserva che, con l'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017, il legislatore avrebbe voluto «radicalmente escludere [...] che l'attività di interpretazione disciplinata dall'art. 20 del D.P.R. 131/1986 venisse utilizzata per valutare ipotesi di collegamenti negoziali rilevanti in termini di abuso del diritto», confermando tuttavia il principio della prevalenza della sostanza sulla forma insito nella formulazione originaria.

Del resto, proprio il mantenimento inalterato della «proposizione reggente dell'intera disposizione» (per cui l'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente) e l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, con cui il legislatore ha precisato la natura interpretativa della precedente modifica, avvalorerebbero la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 20, conforme agli artt. 3 e 53 Cost. E infatti, in esito a un «adeguato bilanciamento semantico» tra la prima e la seconda parte di tale norma, il divieto di prendere in considerazione gli elementi extratestuali e gli atti collegati dovrebbe essere circoscritto a quelli estranei «ad un programma negoziale che risultasse obiettivamente unitario, sì da importarne l'esclusione dal concetto di "atto"».

3.2.- Nel merito, la difesa statale esamina unitariamente entrambe le censure e ribadisce che gli interventi normativi del 2017 e del 2018 non avrebbero modificato la *ratio* originaria dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Secondo l'Avvocatura generale, infatti, nell'intenzione del legislatore del 2017 «il collegamento negoziale volontario [...] risult[erebbe] rilevante ai fini dell'imposta di registro, salvo le ipotesi espressamente previste, solo nell'ambito dell'accertamento antielusivo» di cui all'art. 10-*bis* della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente). Con riferimento agli atti collegati, pertanto, il principio di prevalenza della sostanza sulla forma sarebbe salvaguardato non già attraverso un'estensiva applicazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, ma mediante il citato art. 10-*bis*, espressamente richiamato dall'art. 53-*bis* del medesimo d.P.R. n. 131 del 1986, che impone la prova dell'abuso del diritto a prescindere dalla qualificazione formale dell'atto.

Alla luce di questa interpretazione - nella prospettiva della difesa statale - l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 avrebbe confermato che l'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017 costituirebbe «interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, coerente con la struttura dell'imposta e il suo presupposto. La difesa dello Stato dà inoltre conto che sulla natura interpretativa di queste norme si erano registrate «talune incertezze» e che, in particolare, la giurisprudenza della Corte di cassazione - sulla base degli stessi presupposti interpretativi dell'odierno rimettente - aveva affermato la natura innovativa del citato art. 1, comma 87, lettera *a*). Al riguardo, l'Av-



vocatura generale ritiene che, conformemente alla giurisprudenza costituzionale, «[a]l di là dell'auto-qualificazione», le norme scrutinate avrebbero «realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione».

D'altra parte, secondo la difesa dello Stato, i limiti della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza, che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato rispetto alla discrezionalità di cui gode il legislatore nella determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, non sarebbero stati, in questo caso, travalicati. La coerenza del sistema impositivo, infatti, sarebbe «comunque adeguatamente tutelata dal confermato principio di prevalenza della sostanza sulla forma [...] e dalla prevista possibilità di applicare l'art. 10-*bis* dello Statuto del Contribuente» in funzione antiabusiva.

4.- Infine, l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia (di seguito: ANTI Lombardia) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a sostegno dell'inammissibilità e comunque dell'infondatezza delle questioni.

Il Presidente della Corte costituzionale, rilevata la conformità dell'opinione ai criteri previsti dal citato art. 4-*ter*, l'ha ammessa con decreto del 28 ottobre 2020.

In particolare, quanto all'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, l'ANTI Lombardia ritiene che la denunciata irragionevolezza, in violazione dell'art. 3 Cost., non sarebbe fondata poiché, innanzitutto, la giurisprudenza della Corte di cassazione avrebbe chiarito che nell'interpretazione autentica non rileva «tanto e soltanto la necessità di dipanare un contrasto interpretativo», quanto, invece, la volontà del legislatore di attribuire una efficacia retroattiva. Secondo la giurisprudenza di questa Corte e della medesima Cassazione, tale potere del legislatore di attribuire a una norma efficacia retroattiva non incontrerebbe di per sé «limiti di fonte costituzionale, salvo il rispetto di principi generali» che il rimettente vorrebbe individuare negli «artt. 24, 81, 101, 102 e 108 Cost.».

Tuttavia, ad avviso dell'*amicus curiae*, la questione prospettata in violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost. sarebbe inammissibile perché «solamente menzionata e scarsamente intellegibile».

La medesima sorte dovrebbe seguire la questione della presunta violazione dell'art. 24 Cost., poiché il rimettente avrebbe omesso di motivare «in quale modo e in che proporzione» tale diritto di difesa risulti lesa. Tale doglianza, inoltre, sarebbe comunque infondata poiché le questioni interpretative prospettate dal giudice *a quo* non inciderebbero sull'espletamento dei poteri processuali dell'ente impositore, quanto piuttosto di quelli amministrativi di accertamento del tributo «i quali, come noto, trovano luogo prima del processo».

Infondata sarebbe, poi, la lamentata violazione dell'art. 6 CEDU per l'irragionevolezza di una norma retroattiva priva di un comprovato interesse generale. Osserva al riguardo l'ANTI Lombardia che la tesi del rimettente non troverebbe riscontro nella giurisprudenza sovranazionale né sotto il profilo soggettivo, in quanto «le norme della CEDU sono volte a tutelare i diritti del soggetto privato contro il potere dello Stato», né sotto il profilo oggettivo, in quanto - nella ricostruzione del rimettente stesso - la norma denunciata diminuirebbe e non aumenterebbe il carico impositivo del contribuente «ovvero del soggetto a cui favore sono poste le norme della CEDU».

Insussistente sarebbe, infine, il dedotto *vulnus* agli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alla sostenibilità e al pareggio del bilancio, atteso che entrambe le disposizioni denunciate avrebbero ottenuto sia il parere favorevole preventivo della Ragioneria generale dello Stato, sia quello successivo della Commissione europea.

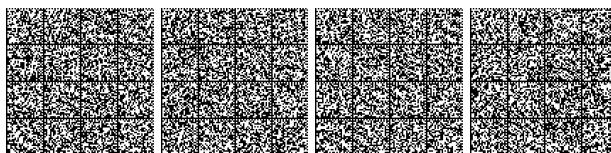
5.- In data 18 gennaio 2021 la Pag Italy srl ha depositato memoria.

La parte osserva che, nelle more del presente giudizio, con sentenza n. 158 del 2020 questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017 e dall'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018. Ad avviso della parte privata le motivazioni di tale pronuncia deporrebbero a sostegno della dichiarazione di non fondatezza di tutte le questioni sollevate dall'odierno rimettente, in quanto l'intervento del legislatore del 2018 sarebbe finalizzato a «favorire la certezza dell'ordinamento».

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Bologna (di seguito: CTP), con ordinanza del 13 novembre 2019 (reg. ord. n. 62 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), «come risultante dall'intervento apportato» dall'art. 1, comma 87, lettera *a*), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno



finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), «nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, "prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"»;

b) in subordine, in riferimento agli «artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.», dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in forza del quale il citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 «costituisce interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

2.- Il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 dispone che «[l']imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici, dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

Il giudice *a quo*, con argomentazioni autonome, ma sostanzialmente coincidenti con quelle a suo tempo prospettate dalla Corte di cassazione, sezione tributaria - cui espressamente rinvia - nell'ordinanza di rimessione del 23 settembre 2019, n. 23549 (iscritta al n. 212 del registro ordinanze del 2019, le cui questioni sono state decise, nelle more dell'odierno incidente, con sentenza n. 158 del 2020), ritiene che tale norma violi gli artt. 3 e 53 Cost.

Essa, infatti, ridurrebbe «la possibilità di interpretare il negozio giuridico da tassare entro limiti asfittici», inidonei alla «misurazione del reale movimento di ricchezza», ponendosi così in contrasto con il principio di capacità contributiva, nonché con il principio di uguaglianza, che imporrebbero altresì una coerenza della legge tributaria «con il sistema giuridico nel suo complesso».

2.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, perché il rimettente avrebbe del tutto omissso di sperimentare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata.

L'eccezione è manifestamente infondata.

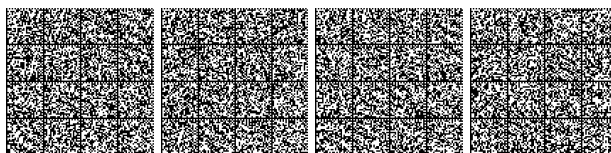
L'Avvocatura generale non considera, infatti, che dal tenore complessivo dell'ordinanza emerge un'adeguata motivazione circa l'impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata; si tratta, peraltro, di un'eccezione già spiegata dalla stessa difesa statale in termini identici a proposito delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione con la sopra citata ordinanza di rimessione e già dichiarata manifestamente infondata sotto il profilo che la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia e non alla sua ammissibilità (sentenza n. 158 del 2020, punto 4 del Considerato in diritto).

2.2.- Nel merito, le questioni inerenti alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost. sono manifestamente infondate, poiché prive di argomenti sostanzialmente nuovi rispetto a quelle già sollevate con la menzionata ordinanza del giudice di legittimità e dichiarate non fondate con sentenza n. 158 del 2020.

In tale pronuncia questa Corte ha infatti concluso che il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 «non si pone in contrasto né con il principio di capacità contributiva, né con quelli di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria, con conseguente non fondatezza delle sollevate questioni». In particolare, al punto 5.2.3. del Considerato in diritto, si è affermato che «tali parametri [...] sul piano della legittimità costituzionale non si oppongono in modo assoluto a una diversa concretizzazione da parte legislatore dei principi di capacità contributiva e, conseguentemente, di eguaglianza tributaria, che sia diretta (come stabilito dalla norma censurata) a identificare i presupposti impositivi nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto presentato per la registrazione, senza alcun rilievo di elementi tratti aliunde, "salvo quanto disposto dagli articoli successivi" dello stesso testo unico. In tal modo, del resto, il criterio di qualificazione e di sussunzione in via interpretativa risulta omogeneo a quello della tipizzazione, secondo le regole del testo unico e in ragione degli effetti giuridici dei singoli atti distintamente individuati dal legislatore nelle relative voci di tariffa ad esso allegata».

3.- Avuto riguardo alle questioni formulate in via subordinata, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 in quanto il legislatore, nel disporre che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 «costituisce interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, avrebbe in realtà imposto la retroattività di quest'ultima norma «nella sua nuova ridotta portata», in violazione di plurimi parametri costituzionali.

3.1.- In particolare, il giudice *a quo*, dopo aver escluso in premessa - sulla scorta della consolidata giurisprudenza di questa Corte - la decisività della distinzione tra norme innovative o interpretative ai fini del vaglio di legittimità costituzionale, ritiene tuttavia che il censurato art. 1, comma 1084, violi, innanzitutto, l'art. 3 Cost. per tre profili di irragionevolezza.



Il primo atterrebbe alla mancanza di un «persistente contrasto interpretativo» da risolvere «in nome del supremo principio, nazionale e sovranazionale, di certezza del diritto», in quanto la giurisprudenza di legittimità avrebbe, «presoché unanimemente», affermato la natura innovativa e non interpretativa dell'intervento legislativo del 2017 (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 26 gennaio 2018, n. 2007; 23 febbraio 2018, n. 4407; 28 febbraio 2018, n. 4589; 28 febbraio 2018, n. 4590; 28 marzo 2018, n. 7637; 8 giugno 2018, n. 14999; 9 gennaio 2019, n. 362). Inoltre, poiché prima del suddetto intervento, una situazione di «certezza del diritto» «poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20 tur (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità», il legislatore, anziché tutelare detto principio, avrebbe in realtà «forzato l'applicazione» della riformulazione operata dall'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017, imponendola a fattispecie poste in essere nel vigore del previgente art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Il secondo profilo di irragionevolezza, strettamente collegato al precedente, riguarderebbe la non «prevedibilità del significato precisato» dalla norma indubbiata, stante - ad avviso del rimettente - il «carattere della novità» dell'appena citato art. 1, comma 87.

Il terzo, infine, discenderebbe dall'impossibilità di giustificare la retroattività disposta dall'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, con «motivi imperativi di interesse generale», secondo il principio desumibile dall'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, «che la giurisprudenza costituzionale tradurrebbe nell'ordinamento italiano come “tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”»; al contrario, proprio l'intervento normativo del 2017 lederebbe i principi di parità di trattamento e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

La disposizione censurata recherebbe, inoltre, un vulnus agli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio».

L'imposizione della retroattività priverebbe infatti, a parere del giudice *a quo*, «l'erario [...] di diritti che [sarebbero] già acquisiti all'erario stesso, sia pure in nuce», con un conseguente squilibrio di bilancio e una perdita di risorse economiche «necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea».

Sarebbero altresì lesi, secondo il rimettente, gli artt. 101, 102 e 108 Cost., in quanto «[p]ur se la questione della sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche), non vi è dubbio che, nel caso di specie, il legislatore [sarebbe intervenuto] “a piè pari”, per interpretare una norma, in senso radicalmente difforme rispetto alla interpretazione unanime della giurisprudenza».

Risulterebbe, infine, violato l'art. 24 Cost., poiché l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 menomerebbe l'Agenzia delle entrate nel diritto di difendersi «secondo la legislazione su cui aveva impostato la propria costituzione con le controdeduzioni».

3.2.- Le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. non sono fondate.

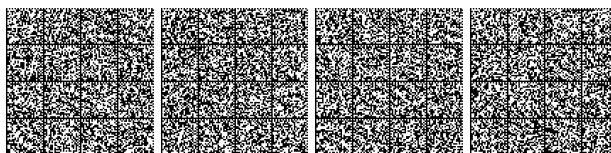
3.2.1.- Al fine di inquadrarle correttamente, occorre innanzitutto soffermarsi sulla natura della norma censurata (art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018), che stabilisce: «[l]’articolo 1, comma 87, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell’articolo 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131».

Si tratta a ben vedere di una peculiare vicenda normativa: la suddetta disposizione, infatti, introdotta nel 2018 con il maxi emendamento alla legge di bilancio, non detta direttamente, come spesso avviene, un contenuto che viene definito dalla stessa quale interpretazione autentica di una precedente disciplina. Essa è invece rivolta a definire, esplicitandola con la forza della legge, la natura di un pregresso intervento legislativo, quello del 2017, che non si era auto-qualificato, affermandone il carattere di interpretazione autentica e di conseguenza determinandone l'efficacia retroattiva.

Ne discende che, in questo caso, ai fini del sindacato di costituzionalità è opportuno preliminarmente misurarsi non con la norma del 2018, ma con quella del 2017.

Una volta assunta questa prospettiva, va ulteriormente precisato che non diventa però dirimente stabilire se la novella del 2017 abbia carattere innovativo o interpretativo: questione, peraltro, sulla quale la dottrina si è divisa; la giurisprudenza di legittimità, come ricordato dal rimettente, ha optato (anzitutto all'intervento del 2018) per la prima soluzione; parte di quella di merito per la seconda (ad esempio, Commissione tributaria regionale di Reggio Emilia, sezione nona, sentenza 22 gennaio 2018, n. 199).

È pur vero che questa Corte, infatti, in più occasioni, con riguardo a norme che pretendono di avere natura interpretativa, ha ritenuto che la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice della irragionevolezza della disposizione impugnata (in tal senso, sentenza n. 103 del 2013); così come ha affermato che la natura realmente



interpretativa di una determinata disciplina può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 108 del 2019).

Ma sia in un caso che nell'altro ha ritenuto, in ultima analisi, non dirimente tale accertamento, essendosi «ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale», della distinzione tra norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva, in quanto ciò che risulta realmente decisivo è che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza - certamente valutata anche, ma non solo, alla luce dei suddetti indici - e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sentenza n. 73 del 2017).

3.2.2.- Nel caso di specie ciò che viene in considerazione non è quindi l'indirizzo giurisprudenziale maturato nel brevissimo lasso temporale intercorrente tra i due interventi normativi e che, secondo il rimettente, «aveva riconosciuto, pressoché unanimemente, la natura innovativa e non interpretativa» della «novella del 2017».

Rileva piuttosto l'intera, decennale, vicenda che ha interessato la complessa questione dell'applicazione dell'imposta di registro, caratterizzata, come questa Corte ha evidenziato nella sentenza n. 158 del 2020, da uno stratificarsi di interpretazioni, che la giurisprudenza ha sviluppato anche in risposta alle varie forme in cui l'ordinamento si andava evolvendo per volontà del legislatore (che, dapprima, ha introdotto, nella disciplina dell'imposta, l'esplicito riferimento agli «effetti giuridici» dell'atto e poi, più in generale, per tutti i tributi, ha disciplinato l'abuso del diritto).

In tale sentenza, questa Corte ha precisato che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, «appare finalizzato a ricondurre il citato art. 20 all'interno del suo alveo originario, dove l'interpretazione, in linea con le specificità del diritto tributario, risulta circoscritta agli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (ovverossia al *gestum*, rilevante secondo la tipizzazione stabilita dalle voci indicate nella tariffa allegata al testo unico)», concludendo che «proprio la clausola finale del censurato art. 20 "salvo quanto disposto dagli articoli successivi" concorre ad avvalorare la suddetta valenza sistematica dell'intervento legislativo del 2017 nell'assetto della disciplina del tributo».

Tale valenza sistematica, nella medesima sentenza, è stata peraltro evidenziata anche nel raccordo con l'abuso del diritto, precisando «sul piano costituzionale, che l'interpretazione evolutiva, patrocinata dal rimettente, di detto art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, incentrata sulla nozione di "causa reale", provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, quantomeno a partire dall'introduzione dell'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000. Infatti, consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endo-procedimentale stabilita a favore del contribuente e, dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di "indebiti" vantaggi fiscali e di operazioni "prive di sostanza economica", precludendo di fatto al medesimo contribuente ogni legittima pianificazione fiscale (invece pacificamente ammessa nell'ordinamento tributario nazionale e dell'Unione europea)».

3.2.3.- Alla luce di quanto appena chiarito le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., sotto tutti i profili indicati, non sono fondate.

3.2.3.1.- Quanto al primo profilo, si deve escludere che possa essere considerato irragionevole attribuire efficacia retroattiva a un intervento che, come quello descritto, ha assunto un carattere di sistema.

Senza che sia necessario addentrarsi a stabilire se la presa di posizione del legislatore del 2017 abbia o meno esplicitato una delle possibili variabili di senso ascrivibili alla precedente formulazione dell'art. 20, rileva prima di tutto che tale intervento ha certamente fissato uno dei contenuti normativi riconducibili, più che all'ambito semantico di una singola disposizione, a quello dell'intero «impianto sistematico della disciplina sostanziale e procedimentale dell'imposta di registro», dove la sua origine storica di «imposta d'atto» «non risulta superata dal legislatore positivo» (sentenza n. 158 del 2020). Solo su un altro piano - che, essendo stato sviluppato unicamente nella prospettiva delle possibili, future, scelte legislative, però non rileva nella presente valutazione - nella medesima sentenza è stato poi precisato che «[r]esta ovviamente riservato alla discrezionalità del legislatore provvedere - compatibilmente con le coordinate stabilite dal diritto dell'Unione europea - a un eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari». Né alla suddetta conclusione può opporsi quanto dedotto dal rimettente in ordine alla «certezza del diritto» che, prima dell'intervento del 2017, «poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20 tur (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità» (interpretazione in realtà non del tutto unanime nella stessa giurisprudenza di legittimità, come già rilevato nella sentenza n. 158 del 2020, e fortemente avversata dalla dottrina).

Infatti, la legittimità di un intervento che attribuisce forza retroattiva a una genuina norma di sistema non è contestabile nemmeno quando esso sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza (anche di legittimità) che si è sviluppata in senso divergente dalla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore (sentenza n. 402 del 1993).



3.2.3.2.- Il secondo profilo di irragionevolezza, strettamente collegato al precedente, atterrebbe alla non «prevedibilità del significato precisato» dalla norma censurata, stante «il carattere della novità» dell'intervento normativo sull'art. 20 operato dall'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017.

Anche tale censura, svolta peraltro in evidente contraddizione con la premessa formulata dallo stesso rimettente circa l'irrelevanza della distinzione tra norme innovative e interpretative, è infondata: essa rimane, infatti, integralmente assorbita dalle considerazioni appena svolte. Peraltro, i tre elementi di novità - evidenziati dal rimettente (utilizzo del singolare "atto"; divieto di valorizzazione degli elementi extratestuali e atti collegati; salvezza degli articoli successivi anche al fine di contestare l'abuso) allo scopo di dolersi della non prevedibilità e dunque dell'irragionevolezza - sono in buona parte quelli sulla cui base questa Corte nella sentenza n. 158 del 2020 ha riconosciuto «rispettata la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico».

3.2.3.3.- Il terzo profilo di irragionevolezza, infine, discenderebbe, ad avviso del rimettente, dall'impossibilità di giustificare la retroattività della norma per «motivi imperativi di interesse generale» secondo il principio desumibile dall'art. 6 CEDU, «che la giurisprudenza costituzionale traduce nell'ordinamento italiano come "tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale"»: secondo il giudice *a quo* proprio l'intervento normativo del 2017 lederebbe «il principio di parità di trattamento (uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.) e di capacità contributiva (art. 53 Cost.)».

Neanche questa censura è fondata. Non solo la sentenza n. 158 del 2020 ha escluso, come detto, che la disciplina del 2017 leda gli artt. 3 e 53 Cost., ma soprattutto, come altresì notato dall'*amicus curiae* (l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia), nella giurisprudenza sovranazionale si riconosce che le norme della CEDU sono volte a tutelare i diritti della persona «contro il potere dello Stato e della Pubblica Amministrazione» e non viceversa, come invece, paradossalmente, rappresentato dal rimettente.

3.3.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. sono inammissibili.

Il rimettente, infatti, non lamenta un difetto di copertura ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ma una lesione del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio», evocando in modo meramente assertivo un nesso di causalità tra la norma censurata e la perdita per l'erario delle risorse «necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea».

La censura, da un lato, afferma in modo contraddittorio che si tratterebbe di «diritti che sono già acquisiti all'erario stesso, sia pure in nuce» e, dall'altro, trascura del tutto di considerare che la «riqualificazione in termini sostanziali di operazioni economiche complesse» di cui sarebbe stata privata, a suo dire, l'Amministrazione finanziaria, continua invece a essere praticabile dalla stessa secondo le regole procedurali e sostanziali prescritte per l'accertamento dell'abuso del diritto (art. 10-*bis* della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»).

La dedotta lesione dell'art. 97 Cost., poi, non è sostenuta da alcuna argomentazione.

Alla luce dei rilievi che precedono è evidente che il rimettente non ha assolto l'onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale, formulando la doglianza in modo generico e finanche ipotetico.

3.4.- Altresì inammissibile è la questione inerente alla violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost., evocati cumulativamente.

Lo stesso rimettente premette, delimitando la propria prospettazione, che la «sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche)» senza tuttavia poi esplicitare alcun ulteriore argomento giuridico per cui, in confronto con gli stessi, sarebbe censurabile l'intervento del legislatore.

La questione è pertanto inammissibile, in quanto formulata in modo addirittura perplesso, così da risultare generica e, comunque, immotivata.

3.5.- Inammissibile, infine, è anche la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost.

Il rimettente si limita a dolersi della violazione di un asserito diritto dell'Agenzia delle entrate a difendersi sulla base di un quadro normativo cristallizzato al tempo della predisposizione delle proprie difese. Tuttavia, tale assunto, non ulteriormente declinato attraverso adeguate argomentazioni, si risolve in una indimostrata e meramente affermata impossibilità per il legislatore di emanare norme retroattive che incidano su giudizi in corso: va conseguentemente dichiarata l'inammissibilità della questione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 24, 81, 97, 101, 102 e 108 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210039

n. 40

Ordinanza 25 febbraio - 16 marzo 2021

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da una senatrice per le quali è pendente processo penale - Delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Verona - Tardivo deposito degli atti notificati, ai fini dell'introduzione del giudizio di merito - Improcedibilità del ricorso.

- Delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 5-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (approvazione del doc. IV-ter, n. 5-A), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona con ricorso notificato il 21 maggio-1° giugno 2020, depositato in cancelleria il 10 luglio 2020, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2020, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 18 novembre 2019 (reg. confl. pot. n. 6 del 2019), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla delibera del 9 gennaio 2019, con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni rese da A.C. B., senatrice all'epoca dei fatti, fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione (delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019, Doc. IV-ter, n. 5-A);

che, secondo quanto riferito dal giudice ricorrente, nel procedimento penale instaurato innanzi a esso, A.C. B. è imputata per i delitti 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, nel corso del giudizio, A.C. B. ha eccepito l'insindacabilità delle opinioni espresse, ai sensi dell'art. 68 Cost.;

che, con ordinanza del 26 aprile 2018, il Giudice dell'udienza preliminare ha trasmesso gli atti al Senato della Repubblica e ha sospeso il processo, 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, con la delibera 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, in particolare, il Senato ha ritenuto l'insussistenza del reato di corruzione per mancanza dell'elemento soggettivo e, in particolare, della cosiddetta voluntas accipiendi;

che, ad avviso del ricorrente, il Senato avrebbe in questo modo esercitato un sindacato sulla non manifesta implausibilità dell'accusa, attribuendosi il potere di valutarne il fondamento, potere che non rientra 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 preclude 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. e ha altresì richiesto l'annullamento della delibera di insindacabilità adottata dal Senato il 9 gennaio 2019;

che il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 69 del 2020, depositata il 10 aprile 2020;

che la predetta ordinanza è stata notificata dal ricorrente al Senato della Repubblica, unitamente al ricorso introduttivo, in data 21 maggio 2020, mentre ai fini del prescritto deposito, gli atti sono stati successivamente inviati a mezzo del servizio postale il 6 luglio 2020 e depositati nella cancelleria di questa Corte il successivo 10 luglio 2020;



che, in questa fase di giudizio, con atto depositato il 15 luglio 2020, si è costituito il Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o comunque infondato;

che, in prossimità della camera di consiglio, il Senato della Repubblica ha depositato una memoria illustrativa in cui ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o improcedibile, ribadendo la perentorietà dei termini processuali;

che, in data 18 agosto 2020, il Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana ha depositato un'opinione scritta in qualità di amicus curiae, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui si chiede che, nei provvedimenti di questa Corte, siano indicate le generalità complete delle parti, anziché le sole iniziali dei nomi.

Considerato che con ricorso depositato il 18 novembre 2019 (reg. confl. pot. n. 6 del 2019), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla delibera con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni rese da A.C. B., senatrice all'epoca dei fatti, fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione (delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019, doc. IV-ter, n. 5-A);

che il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 69 del 2020, depositata il 10 aprile 2020;

che la predetta ordinanza è stata regolarmente notificata dal ricorrente al Senato della Repubblica, unitamente al ricorso introduttivo, il 21 maggio 2020;

che ai sensi dell'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'ulteriore adempimento in capo al ricorrente, ai fini del giudizio di merito, consiste nel deposito - nella cancelleria di questa Corte - degli atti notificati, entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione;

che, nel caso in esame, gli atti sono stati depositati il 10 luglio 2020 e quindi oltre il termine di trenta giorni stabilito dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tale termine - al pari di quello per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità - ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 27 del 2021, n. 57 del 2017, n. 211 e n. 168 del 2015, n. 185 del 2014, n. 23 del 2012, n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006);

che, pertanto, non risultando rispettato il termine perentorio per il deposito degli atti notificati nella cancelleria di questa Corte, non può procedersi allo svolgimento della fase di merito del giudizio sul conflitto di attribuzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona nei confronti del Senato della Repubblica, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

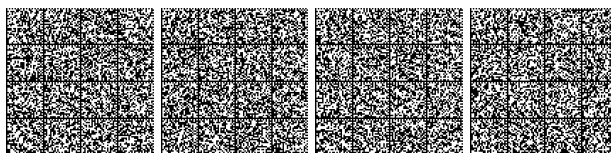
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 41

Sentenza 25 gennaio - 17 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Giudici onorari - Conferimento dello status di componenti dei collegi delle corti d'appello (c.d. giudici ausiliari) - Applicazione della riforma fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017 - Omessa previsione - Violazione della limitazione dell'accesso dei magistrati onorari alle sole funzioni attribuite a giudici singoli - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, artt. da 62 a 72.
- Costituzione, artt. 102, primo comma, e 106, primo e secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, promossi dalla Corte di cassazione con due ordinanze del 9 dicembre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 84 e 96 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 28 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di Daniele Vetrano, di Ernesta D'Alessio e Giuliana D'Alessio, in proprio e nella qualità di eredi di Paolina Orlandi, e della UnipolSai Assicurazioni spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e, quelli fuori termine, di Ambruosi Paola e altri;

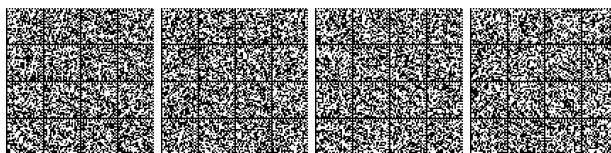
udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Carlo Testa per Daniele Vetrano, e per Ernesta D'Alessio e Giuliana D'Alessio, in proprio e nella qualità di eredi di Paolina Orlandi, Giovanni Gori per la UnipolSai Assicurazioni spa e l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 84 del 2020), la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 62, comma 1; 65, commi 1 e 4; 66; 67, commi 1 e 2; 68, comma 1, e 72, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, nella parte in cui conferiscono al giudice ausiliario di appello lo status di componente dei collegi delle sezioni della corte d'appello, in riferimento all'art. 106, secondo comma, della Costituzione ed agli artt. 102, primo comma, e 106, primo comma, Cost.



La Corte rimettente riferisce che era impugnata dinanzi a sé una sentenza della corte d'appello in materia di responsabilità civile per la verifica di un sinistro stradale e, tra i motivi di ricorso, ne veniva dedotta la nullità ai sensi dell'art. 158 del codice di procedura civile, avendo partecipato al collegio un giudice ausiliario d'appello, sul presupposto dell'illegittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 della legge n. 98 del 2013, di conversione, appunto, del decreto-legge istitutivo di tale figura di giudice onorario, per contrasto con gli artt. 3; 25, primo comma, e 106, secondo comma, Cost.

La Corte di cassazione, in punto di rilevanza, evidenzia che l'accoglimento delle questioni inciderebbe sulla decisione, poiché comporterebbe l'annullamento della sentenza impugnata per vizio di costituzione del giudice.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che le norme censurate, nell'istituire e disciplinare la nuova figura del giudice ausiliario di appello, potrebbero contrastare con l'art. 106, secondo comma, Cost., laddove stabilisce che i giudici onorari possono essere nominati per tutte le funzioni attribuite a «giudici singoli» e ciò in quanto, a dispetto della stessa giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto legittima la partecipazione di giudici onorari ai collegi solo in via temporanea o a fronte di circostanze di carattere eccezionale, il giudice ausiliario d'appello istituito dal d.l. n. 69 del 2013, come convertito, è incardinato naturaliter presso un organo collegiale, all'interno del quale esercita direttamente le relative funzioni giurisdizionali, essendo tenuto a definire, anche in qualità di relatore, almeno novanta procedimenti per anno, senza peraltro incontrare, almeno sul piano normativo, alcun limite, di materia e di valore, nell'assegnazione dei procedimenti civili, con l'eccezione dei soli procedimenti trattati dalla corte d'appello in unico grado.

L'ordinanza di rimessione sottolinea che il dubbio di legittimità costituzionale potrebbe essere viepiù corroborato tenendo conto di altre previsioni della Costituzione, come gli artt. 106, primo comma, e 102, primo comma, dalle quali potrebbe evincersi un'ineludibile scelta per l'affidamento in via generale dell'esercizio della giurisdizione ai magistrati professionali. Ne deriverebbe che il secondo comma dell'art. 106 Cost. non potrebbe essere interpretato nel senso di legittimare l'assegnazione ai giudici onorari di tutte le funzioni che un giudice di carriera può esercitare in quanto tale, comprese quelle di componente di un organo collegiale, senza trasmodare i limiti entro i quali la Costituzione ha consentito, in via eccezionale, che giudici onorari possano partecipare all'esercizio della funzione giurisdizionale.

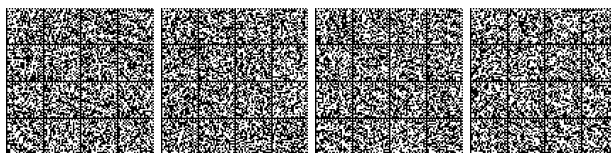
1.1.- Con atto depositato il 22 luglio 2020 si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale Daniele Vetrano, sottolineando l'evidente contrasto delle norme istitutive del giudice onorario d'appello - figura «ibrida», non costituzionalmente prevista, tra il magistrato onorario di cui al secondo comma dell'art. 106 Cost. ed i consiglieri della Corte di cassazione nominati per meriti insigni ai sensi del terzo comma dello stesso articolo - con i limiti contemplati dal Costituente per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali da parte dei giudici onorari, dovendosi intendere, anche alla luce dei lavori preparatori, che la locuzione «giudici singoli» vada riferita alle figure di giudici monocratici all'epoca esistenti.

1.2.- Con atto depositato il 28 luglio 2020 si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la società Unipol-Sai Assicurazioni spa, la quale ha evidenziato la non fondatezza delle questioni sollevate in quanto l'istituzione, per un periodo temporaneo, dei giudici ausiliari d'appello sarebbe giustificata dall'esigenza di fronteggiare l'eccezionale arretrato pendente dinanzi alle corti d'appello, e quindi coerente con i limiti entro i quali, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, è ammessa la partecipazione dei giudici onorari ai collegi ai sensi dell'art. 106, secondo comma, Cost.

Le questioni dovrebbero, inoltre, ritenersi non fondate, anche in ragione della necessità di bilanciamento con altri valori di rilevanza costituzionale, quali il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e la ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.).

1.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dovendo effettuarsi un'interpretazione evolutiva dell'art. 106, secondo comma, Cost., alla luce delle rilevanti riforme dell'ordinamento giudiziario intervenute nel tempo. In particolare, secondo la prospettazione della difesa statale, con il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) sarebbe venuta meno la distinzione, al contrario netta all'epoca dell'emanazione della Costituzione, tra uffici giudiziari monocratici ed uffici giudiziari collegiali, poiché, specie in tribunale, i giudici svolgono funzioni sia monocratiche che di componenti dei collegi. Peraltro, le attribuzioni del giudice unico di tribunale non sono più limitate alla cosiddetta giustizia minore, né la collegialità dell'appello ha copertura costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea, inoltre, che le norme istitutive dei giudici onorari d'appello si pongono nel solco della giurisprudenza costituzionale sull'art. 106, secondo comma, Cost. (vengono citate le sentenze n. 99 del 1964 e n. 103 del 1998), in quanto si limitano a contemplare una temporanea collaborazione esterna di tali giudici onorari, a fronte di una situazione di eccezionale arretrato, volta a supportare l'attività dei giudici professionali, "innestando" gli stessi in collegi che vedono, per espressa previsione normativa, la presenza maggioritaria di magistrati professionali.



2.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 96 del 2020), la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, in riferimento all'art. 106, secondo comma, Cost., trattandosi di norme che prevedono e regolano l'attribuzione ad un magistrato onorario, quale ausiliario di corte d'appello, delle funzioni di giudice collegiale, in luogo di quelle di "giudice singolo" costituzionalmente imposte.

La Corte rimettente riferisce che era impugnata una sentenza della corte d'appello in materia di responsabilità per la verifica di un sinistro stradale e, tra i motivi di ricorso, era fatta valere la nullità di tale decisione per vizio di costituzione del giudice ex art. 158 cod. proc. civ., avendo partecipato al collegio un giudice ausiliario, sul presupposto dell'illegittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, per contrasto con gli artt. 3; 25, primo comma, e 106, secondo comma, Cost.

La Corte di cassazione ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 del suddetto decreto-legge.

Ripercorsa sinteticamente la disciplina introdotta da tali previsioni normative, in punto di rilevanza, il Collegio *a quo* sottolinea che l'accoglimento delle questioni inciderebbe sulla pronuncia impugnata in modo evidente, comportandone l'annullamento per vizio di costituzione del giudice.

Con riguardo alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ricorda che, sebbene l'art. 106, secondo comma, Cost. consenta la nomina di magistrati ordinari solo per tutte le funzioni attribuite ai «giudici singoli», ormai da lungo tempo, è consentita l'attribuzione agli stessi della funzione di giudice collegiale nei tribunali ordinari in base ad un'interpretazione consolidata, condivisa dalla stessa giurisprudenza costituzionale, ove ricorrano esigenze temporanee o situazioni emergenziali e purché ciò non incida sullo status del magistrato.

Ciò premesso la Corte rimettente assume che gli artt. 62 e seguenti del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, potrebbero essersi spinti ancora oltre, inserendo i giudici onorari in un ufficio giudiziario che decide sempre in composizione collegiale, come la corte d'appello. La non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale deriva, di qui, soprattutto dalla circostanza che - salvo ritenere pleonastico l'utilizzo da parte dell'art. 106, secondo comma, Cost. del termine «singoli» accanto a quello di giudici - non potrebbe essere giustificato uno stabile esercizio di funzioni collegiali, totalmente assimilabili a quelle dei consiglieri di corte d'appello, da parte dei giudici onorari.

2.1.- Con atto depositato il 22 luglio 2020 si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale Ernesta D'Alessio, sottolineando l'evidente contrasto delle norme istitutive dei giudici ausiliari d'appello con i limiti contemplati dal Costituente per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali da parte dei giudici onorari, dovendosi intendere, anche alla luce dei lavori preparatori, che il riferimento ai «giudici singoli» avesse riguardo ai giudici monocratici, precludendo l'ingresso di «estranei» nei collegi giudicanti.

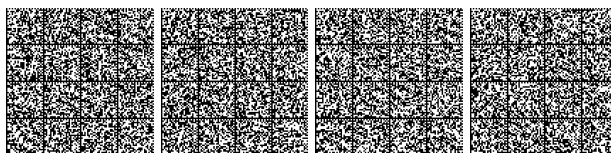
2.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, deducendo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, dovendo effettuarsi un'interpretazione evolutiva dell'art. 106, secondo comma, Cost. alla luce delle rilevanti riforme dell'ordinamento giudiziario, intervenute negli anni, che hanno fatto venir meno, in particolare con il d.lgs. n. 51 del 1998 istitutivo del giudice monocratico di tribunale, la distinzione, invece netta all'epoca dell'emanazione della Costituzione, tra uffici giudiziari monocratici ed uffici giudiziari collegiali, poiché, attualmente, specie in tribunale, i giudici svolgono congiuntamente tanto funzioni monocratiche quanto collegiali.

Pertanto, le attribuzioni del giudice unico di tribunale non sono più limitate, ormai, alla cosiddetta giustizia minore, né la collegialità dell'appello ha copertura costituzionale.

L'Avvocatura generale sottolinea, poi, che le norme istitutive dei giudici onorari d'appello si pongono in linea con la giurisprudenza costituzionale sull'art. 106, secondo comma, Cost. (sono citate le sentenze n. 99 del 1964 e n. 103 del 1998), poiché si limitano a contemplare una temporanea collaborazione esterna di tali giudici onorari, volta a supportare, a fronte di un eccezionale arretrato, l'attività dei giudici professionali, "innestando" gli stessi in collegi che vedono, per espressa previsione normativa, la presenza maggioritaria di magistrati professionali.

3.- Con atto pervenuto a mezzo posta elettronica certificata d'urgenza in data 11 gennaio 2021, sono intervenuti ad oppo-
nendum, in entrambi i giudizi, Ambruosi Paola ed altri trentasei giudici ausiliari in servizio presso diverse corti d'appello.

Sul piano processuale, gli stessi hanno premesso che il termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale deve ritenersi meramente acceleratorio ed hanno evidenziato che le osservazioni critiche formulate alle ordinanze di rimessione dagli stessi, tutti giudici ausiliari e quindi portatori di un «unificante interesse collettivo», possono in ogni caso valere quali opinioni ai sensi dell'art. 4-ter delle medesime Norme integrative. Nel merito, i predetti giudici ausiliari hanno dedotto di essere stati selezionati a seguito di un concorso per titoli che li rende adeguati sul piano delle capacità allo svolgimento delle funzioni demandate ai medesimi e che, peraltro, la loro istituzione non si pone in contrasto con gli evocati parametri costituzionali. Secondo quanto prospettato, in primo



luogo, l'espressione «giudici singoli» di cui all'art. 106, secondo comma, Cost. non dovrebbe ritenersi equivalente a quella di «giudici monocratici», consentendo così ai giudici onorari - ferma la diversità sul piano strutturale degli stessi rispetto ai giudici togati - di svolgere tutte le funzioni proprie dei singoli giudici, comprese quelle di componenti dei collegi e ciò vieppiù ove tale compito sia funzionale a perseguire l'obiettivo, costituzionalmente rilevante, di ridurre la durata dei processi come nella fattispecie considerata dagli artt. 62 e seguenti del d.l. n. 69 del 2013. In secondo luogo, l'art. 102, primo comma, Cost., laddove attribuisce la funzione giurisdizionale a magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, non esclude, ma anzi ricomprende, tra essi i giudici onorari.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 84 del 2020), la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 106, primo e secondo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 62, comma 1; 65, commi 1 e 4; 66; 67, commi 1 e 2; 68, comma 1, e 72, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, nella parte in cui conferiscono ai giudici ausiliari di appello lo status di componenti dei collegi delle sezioni della corte d'appello come magistrati onorari.

La Corte rimettente assume che le norme censurate - le quali istituiscono e disciplinano la nuova figura di «giudici ausiliari» - violano l'art. 106, secondo comma, Cost., che stabilisce che i giudici onorari possono essere nominati solo per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. Ciò in quanto, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto legittima la partecipazione di giudici onorari ai collegi esclusivamente in via temporanea o a fronte di circostanze di carattere eccezionale, il giudice ausiliario d'appello è incardinato naturaliter presso un ufficio giudiziario collegiale, all'interno del quale esercita funzioni giurisdizionali, essendo tenuto a definire, anche in qualità di relatore, almeno novanta procedimenti civili per anno, senza la previsione, sul piano normativo, di alcun limite, di materia e di valore, nell'assegnazione dei procedimenti, se non per quelli trattati dalla corte d'appello in unico grado.

L'ordinanza di remissione sottolinea che il dubbio di legittimità costituzionale sorge anche in riferimento agli artt. 106, primo comma, e 102, primo comma, Cost., dai quali si evince un'ineludibile scelta del Costituente per l'affidamento, in via generale, dell'esercizio della giurisdizione ai magistrati professionali togati.

2.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 96 del 2020), la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento all'art. 106, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 dello stesso d.l. n. 69 del 2013, come convertito, in quanto, nel complesso, prevedono e regolano l'attribuzione a un magistrato onorario, quale ausiliario di corte d'appello, delle funzioni di giudice collegiale, in luogo di quelle di «giudice singolo», le sole consentite dall'invocato parametro.

La Corte rimettente osserva che l'attribuzione a giudici onorari della funzione di giudice collegiale nei tribunali ordinari è ritenuta legittima nella giurisprudenza costituzionale solo se ricorrono esigenze temporanee o situazioni eccezionali e senza che ciò incida sullo status del magistrato.

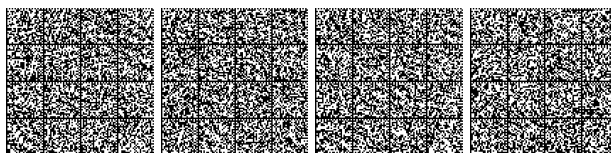
Il giudice *a quo* assume che le disposizioni censurate avrebbero travalicato i limiti delle funzioni che possono essere svolte dalla magistratura onoraria, quali risultanti anche dall'elaborazione della giurisprudenza costituzionale, in quanto i giudici ausiliari sono stati incardinati in un ufficio giudiziario, come la corte d'appello, che decide sempre in composizione collegiale e di norma nel grado di impugnazione, con il conseguente svolgimento, da parte degli stessi, di funzioni del tutto assimilabili a quelle dei consiglieri delle corti d'appello.

3.- In via preliminare, va considerato l'atto, denominato «intervento/opinioni», con il quale in data 11 gennaio 2021, in prossimità dell'udienza pubblica, alcuni giudici ausiliari d'appello hanno espresso la propria posizione sulle questioni di legittimità sollevate dalle due ordinanze della Corte di cassazione. Esso costituisce non già un atto di intervento, che comunque sarebbe inammissibile sotto plurimi profili, bensì un'opinione riconducibile alla figura degli amici curiae.

Come tale, l'opinione è parimenti inammissibile in quanto, in disparte ogni altra ragione, è tardiva rispetto al termine di venti giorni dalla pubblicazione delle ordinanze di remissione, a tal fine previsto dall'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.- Le questioni sollevate dalle due ordinanze di remissione in massima parte si sovrappongono sia quanto alle disposizioni censurate, sia quanto ai parametri evocati, e sono comunque oggettivamente connesse.

Devono quindi essere riuniti i relativi due giudizi incidentali.



5.- Va preliminarmente affermato che sussistono le condizioni di ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate da entrambe le ordinanze di rimessione sul piano della rilevanza.

Indubbio è infatti che le disposizioni censurate condizionano la ritualità della costituzione del giudice, ai sensi dell'art. 158 del codice di procedura civile, delle pronunce impugnate nei giudizi a quibus, in quanto emesse da un collegio della corte d'appello con la partecipazione di un giudice ausiliario (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 19 settembre 2014, n. 19741); ritualità contestata dalle parti ricorrenti in entrambi i giudizi di cassazione con distinto motivo di impugnazione.

La non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale è diffusamente e puntualmente argomentata nelle ordinanze di rimessione.

I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla Corte di cassazione si fondano, essenzialmente, sulla circostanza che la stabile destinazione dei giudici ausiliari di cui agli artt. 62 e seguenti del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, rientranti nella categoria dei giudici onorari, alla composizione dei collegi nelle corti d'appello, uffici presso i quali gli stessi sono istituiti in piante organiche ad esaurimento, potrebbe contrastare soprattutto con l'art. 106, secondo comma, Cost.; norma che, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, consentirebbe la partecipazione di giudici onorari ai collegi soltanto in via temporanea e per far fronte a situazioni eccezionali.

Inoltre, l'ordinanza iscritta al r.o. n. 84 del 2020 sottolinea che il dubbio di legittimità costituzionale sarebbe viepiù corroborato tenendo conto di altre previsioni della Costituzione, come gli artt. 106, primo comma, e 102, primo comma, che prefigurano una chiara scelta per l'affidamento in via generale dell'esercizio della giurisdizione ai soli magistrati professionali. In sostanza, il secondo comma dell'art. 106 Cost. non potrebbe essere interpretato nel senso di legittimare l'assegnazione ai giudici onorari di tutte le funzioni che un giudice di carriera può esercitare in quanto tale, comprese quelle di componente di un organo collegiale, senza trasmodare i limiti entro i quali la Costituzione ha consentito, in via eccezionale, che giudici onorari possano partecipare all'esercizio della funzione giurisdizionale.

6.- All'esame delle questioni è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Nel dichiarato intento di ridurre la durata dei giudizi civili dinanzi alle corti d'appello, al fine di raggiungere gli obiettivi indicati nei programmi di gestione di cui all'art. 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, le norme censurate hanno istituito l'inedita figura dei giudici ausiliari d'appello, aventi il compito di integrare i collegi e di redigere un certo numero di decisioni per ciascun anno.

In particolare, l'art. 63 del d.l. n. 69 del 2013 prevede la nomina, con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura (CSM), di un numero complessivo massimo in origine determinato in 400 giudici ausiliari, selezionati tra magistrati e avvocati dello Stato a riposo, professori, ricercatori universitari e avvocati, in base ad alcuni titoli, tra i quali ha assunto infine rilievo preferenziale, in sede di conversione, quello di avvocato, con prevalenza dei candidati più giovani, purché iscritti all'albo da almeno un quinquennio.

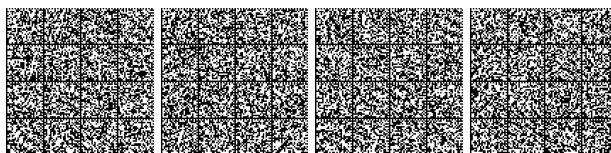
I giudici ausiliari, distribuiti tra le diverse corti d'appello operanti sul piano nazionale in virtù di una pianta organica ad esaurimento determinata con decreto del Ministro della giustizia, sentito il CSM, con l'indicazione dei posti disponibili per ciascuna di esse ed entro il limite massimo di 40 per ufficio (art. 65, comma 1, del predetto decreto), sono nominati per cinque anni, prorogabili una sola volta per il medesimo periodo, seguendo il procedimento contemplato per la nomina (art. 67, commi 1 e 2, del decreto).

Pertanto la destinazione "naturale" dei giudici ausiliari è la composizione dei collegi delle corti d'appello, presso le quali gli stessi sono incardinati in un ruolo ad esaurimento.

L'unica limitazione contemplata sul piano normativo rispetto all'attività di tali giudici è quella di cui all'art. 62, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, per la quale gli stessi non possono essere chiamati a comporre i collegi nei quali la corte d'appello decide in unico grado di merito, fatta eccezione per il procedimento per l'ottenimento dell'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile).

L'art. 68, comma 1, dello stesso d.l. n. 69 del 2013 prevede, inoltre, che i giudici togati costituiscono la maggioranza del collegio, del quale può fare parte un solo giudice ausiliario.

Al fine di preservarne l'autonomia, l'art. 69 del medesimo decreto stabilisce che i giudici ausiliari d'appello non possono operare nel distretto nel quale sono iscritti al momento della nomina o sono stati iscritti nei cinque anni precedenti e sono obbligati ad astenersi - e, quindi, sono ricusabili ove non lo facciano - oltre che nelle ipotesi disciplinate dall'art. 51 cod. proc. civ., anche in quella in cui siano stati associati o comunque collegati, mediante il coniuge, i parenti o altre persone, con lo studio professionale di cui ha fatto parte o fa parte il difensore di una delle parti. I giudici



ausiliari d'appello devono inoltre astenersi quando abbiano in precedenza assistito, nella qualità di avvocato, una delle parti in causa o uno dei difensori ovvero abbiano svolto attività professionale come notaio per una delle parti in causa o uno dei difensori (art. 70 del d.l. n. 69 del 2013).

Oltre alla possibilità di proroga quinquennale, i giudici ausiliari sono sottoposti ad una conferma annuale finalizzata ad una costante verifica dell'attività svolta dagli stessi (art. 71 del d.l. n. 69 del 2013).

Infine l'art. 72, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013 prevede espressamente che «i giudici ausiliari acquisiscono lo stato giuridico di magistrati onorari».

7.- Su un piano più generale, è anche opportuno ripercorrere brevemente, per l'inquadramento giuridico delle questioni sollevate dalle ordinanze di rimessione, i momenti caratterizzanti le riforme della magistratura onoraria nel nostro sistema processuale.

Le prime figure di giudici onorari, introdotte dopo l'Unità d'Italia dal regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario, furono il vice pretore onorario ed il conciliatore.

In particolare, il vice pretore onorario era un funzionario non togato escluso dalla carriera giudiziaria, in origine abilitato solo a tentare la conciliazione delle controversie, al quale successivamente è stata attribuita un'area di competenza in materia contenziosa civile e penale limitata alla cosiddetta giustizia minore. La funzione caratterizzante, già all'epoca, tale giudice onorario - reclutato fra i laureati in giurisprudenza che avevano compiuto ventuno anni, i notai ed i procuratori esercenti nominati con decreto reale - era quella di coadiuvare il pretore nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Il giudice conciliatore era nominato dal Re su proposta dei consigli comunali tra cittadini che, a prescindere da qualificazioni di tipo giuridico, avevano compiuto i venticinque anni di età ed erano residenti nel Comune. L'incarico, di durata triennale, era onorario e svolto a titolo gratuito, ma utile ai fini del successivo accesso al pubblico impiego. In origine il conciliatore poteva, se non riusciva a procurare l'amichevole composizione della lite tra le parti, decidere egli stesso la controversia, entro ambiti molto limitati di competenza che furono, tuttavia, successivamente ampliati.

Il conciliatore apportò negli anni un significativo ausilio ai giudici professionali ai quali furono così affidate un numero percentualmente limitato di controversie al punto che, sin dalla fine dell'Ottocento, e per i primi decenni del Novecento, lo stesso definiva una parte percentualmente molto elevata del contenzioso in materia civile (con punte che arrivavano ad oltre l'80 per cento).

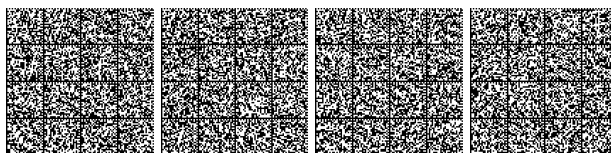
Pertanto, al momento della redazione della Costituzione, queste due "figure" di giudici onorari (conciliatore e vice pretore onorario) erano entrambe inserite nell'ambito di uffici giudiziari monocratici, mentre i tribunali decidevano in composizione esclusivamente collegiale e vi erano addetti solo magistrati di carriera, in sostanziale continuità con l'assetto precedente.

Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il giudice conciliatore ha continuato a non dover possedere particolari requisiti tecnico-giuridici, e, costituito in ogni Comune, era nominato dal CSM tra i cittadini italiani residenti nel medesimo Comune idonei ad assolvere degnamente, per requisiti di indipendenza, carattere e prestigio, le funzioni di magistrato onorario. La carica durava tre anni, rinnovabili. La competenza del giudice conciliatore era limitata alla giustizia civile minore e ricomprendeva alcune materie considerate bagattellari.

La figura dei conciliatori - che pure aveva avuto notevole dignità e rilievo tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, sia per la capillare distribuzione sul territorio sia per il volume di affari trattati - è andata incontro, nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, per una pluralità di fattori, a una progressiva decadenza che ha finito con l'invertire la proporzione nella distribuzione della crescente domanda di giustizia tra magistratura onoraria e togata nel contenzioso civile di primo grado.

La sfiducia nel conciliatore, non disgiunta dalle difficoltà dei Comuni di sostenerne i costi di funzionamento, ha indotto il legislatore - nonostante il tentativo di rivitalizzazione dell'istituto attuato dalla legge 30 luglio 1984, n. 399 (Aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore), mediante un incremento della competenza per valore e l'attribuzione allo stesso del potere di decidere secondo equità - a sopprimere la sua figura e a istituire, quale nuovo giudice onorario per le controversie di minore entità, il giudice di pace, con la legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace).

8.- L'arretrato che, nel tempo, si era formato nei ruoli dei giudici professionali, anche per effetto della progressiva minore incidenza dell'attività del conciliatore e, in seguito, per la ritardata attuazione della predetta legge istitutiva dei giudici di pace, ha dato la stura a una serie di interventi più limitati volti alla riduzione delle pendenze dinanzi ai tribunali, realizzati, in particolare, dall'art. 90, comma 5, della legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), come modificato dall'art. 9 del decreto-legge 18 ottobre 1995, n. 432 (Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo), convertito,



con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1995, n. 534, e dalla legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), la quale ha così istituito una nuova figura di magistrato onorario, il «giudice onorario aggregato» (GOA).

In seguito, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha modificato profondamente l'assetto degli uffici giudiziari di primo grado. Il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) ha abolito le preture e ne ha trasferito le competenze ai tribunali. A ciò si è accompagnata la contestuale modifica dell'art. 48 della legge sull'ordinamento giudiziario che, insieme ad alcune norme inserite nel codice di procedura civile (articoli da 50-*bis* a 50-*quater*), ha sancito la regola generale, pur non priva delle eccezioni espressamente stabilite dalla legge, della monocraticità del giudice di tribunale di primo grado.

La stessa legge istitutiva del giudice unico di primo grado, in sostituzione del vice-pretore onorario, che affiancava il pretore, ha poi introdotto, intervenendo sul regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), il giudice onorario di tribunale (GOT) e, negli uffici requirenti, il vice procuratore onorario (VPO).

L'art. 43-*bis* ordin. giud. - in seguito abrogato in occasione del successivo intervento riformatore della magistratura onoraria del 2016 (vedi *infra*) - stabiliva che: «I giudici ordinari ed onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o altro magistrato che dirige la sezione. I giudici onorari di tribunale non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari. Nell'assegnazione prevista dal primo comma, è seguito il criterio di non affidare ai giudici onorari: a) nella materia civile, la trattazione di procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio; b) nella materia penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare, nonché la trattazione di procedimenti diversi da quelli previsti dall'articolo 550 del codice di procedura penale».

Tale norma attribuiva quindi ai GOT il medesimo ruolo ancillare prima demandato ai vice-pretori onorari, confermando ed apparentemente ampliando - non essendo riprodotto l'inciso «di regola» che era nel (contestualmente abrogato) art. 34 ordin. giud. - il divieto di tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari.

Il GOT, inoltre, poteva operare in materia sia civile che penale nei limiti delle competenze monocratiche. Peraltro, specie negli anni più recenti, la necessità di fare fronte ad un arretrato consistente e di definire i giudizi civili in tempi ragionevoli, anche per evitare consistenti esborsi pubblici dovuti a numerose condanne per equa riparazione da irragionevole durata dei processi, ha finito con il consentire, anche in forza delle circolari del CSM sulla formazione delle tabelle per gli uffici giudiziari, sia l'assegnazione di ruoli "autonomi" ai giudici onorari di tribunale, sia - per quel che maggiormente rileva in questa sede - la loro partecipazione in supplenza dei giudici professionali anche nei collegi (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 maggio 2008, n. 12644).

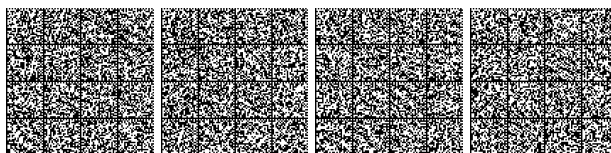
Occorre rimarcare, poi, sotto un distinto profilo, che l'art. 245 del d.lgs. n. 51 del 1998 aveva originariamente fissato un termine di cinque anni entro cui il GOT avrebbe dovuto essere indifferibilmente eliminato dall'ordinamento, termine ritenuto all'epoca congruo per una riforma complessiva della magistratura onoraria in conformità ai principi enunciati dall'art. 106, secondo comma, Cost., espressamente richiamati dalla predetta norma. Tuttavia, a dispetto di quanto previsto da tale precetto normativo, le varie figure di giudici onorari esistenti nel sistema processuale hanno continuato di fatto ad operare, di proroga in proroga, fino alla fissazione del termine ultimo «non oltre il 31 maggio 2016», in attesa di una riforma complessiva coerente con il predetto precetto costituzionale.

9.- Il legislatore, anche a seguito delle frequenti rivendicazioni sul piano retributivo e previdenziale dei magistrati onorari, ha operato una riforma complessiva di questa magistratura, contenuta, in attuazione della delega di cui alla legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), nel decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57).

Questa riforma ha ridotto, per il primo grado di giudizio, a due le figure dei giudici onorari, ossia i giudici onorari di pace, e, per le funzioni requirenti, i vice procuratori onorari. I giudici onorari dovranno essere reclutati dai locali consigli giudiziari in base a una selezione per titoli e la relativa graduatoria sarà sottoposta per l'approvazione al CSM, la cui delibera sarà poi seguita dalla nomina con decreto del Ministro della giustizia.

L'incarico ha una durata di quattro anni, prorogabile per una sola volta, e non è esclusivo, nel senso che è compatibile con l'esercizio di altre attività professionali, al punto che al magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni settimanali.

I nuovi «giudici onorari di pace» saranno collocati presso l'ufficio del giudice di pace e destinati al contempo a confluire, in tribunale, quali componenti dell'ufficio per il processo in affiancamento al giudice professionale, con possibile attribuzione di funzioni giudiziarie delegate sotto le direttive e il controllo dello stesso giudice professionale.



Al giudice onorario vanno attribuiti compiti preparatori e strumentali (studio, ricerca di dottrina, predisposizioni di schemi di provvedimenti, assistenza anche in camera di consiglio: art. 10, comma 10, del d.lgs. n. 116 del 2017) all'esercizio della funzione giurisdizionale, che rimane riservato al magistrato professionale. Allo stesso possono essere delegati, dal magistrato professionale con riferimento a ciascun procedimento civile, poteri giurisdizionali istruttori e decisori concernenti singoli atti (adozione di provvedimenti «che risolvono questioni semplici e ripetitive», provvedimenti anticipatori di condanna in seguito a non contestazione del credito, assunzione di testimoni, attività conciliativa delle parti, liquidazione dei compensi agli ausiliari) inerenti anche procedimenti riservati al tribunale in composizione collegiale «purché non di particolare complessità» (art. 10, comma 11), in alcuni casi (delimitati quanto alle materie «non sensibili» ed al ridotto valore della causa) può allo stesso essere delegata anche la «pronuncia di provvedimenti definitivi» (art. 10, comma 12).

Al contempo è stata ridefinita la competenza dei giudici di pace sia nel settore civile che in quello penale.

Tuttavia il predetto d.lgs. n. 116 del 2017 è stato oggetto di varie critiche, che hanno riguardato soprattutto la situazione dei magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma. Allo scopo di superare le relative problematiche, nel corso del 2019 è stato presentato un progetto di modifica da parte del Ministro della giustizia, in corso di esame in Parlamento (d.d.l. A. S. n. 1516) nel testo unificato con altri disegni di legge (d.d.l. numeri 1438, 1555, 1582 e 1714).

Del resto, per vari aspetti, l'entrata in vigore della riforma è differita alla data del 31 ottobre 2025 (art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017).

10.- Nel descritto contesto normativo si collocano, dunque, i censurati articoli da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, che hanno introdotto nell'ambito della magistratura onoraria la figura dei giudici ausiliari d'appello per fronteggiare l'arretrato delle corti d'appello in materia civile, attestato dai dati statistici prodotti dal Governo nel corso dei lavori parlamentari.

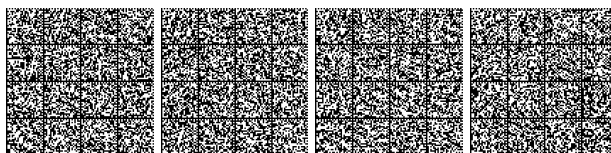
I giudici ausiliari si caratterizzano, rispetto alle altre figure di giudici onorari, già note al nostro ordinamento, per la stabile destinazione a un ufficio, come la corte d'appello, che decide sempre in composizione collegiale e pressoché esclusivamente nel grado di impugnazione, e, di qui, sono sorti i dubbi di legittimità costituzionale espressi nelle ordinanze di rimessione.

Come già ricordato, essi non sono nominati per concorso, ma con decreto del Ministro della giustizia previa deliberazione del CSM, in base alla verifica dei requisiti prescritti dalla legge (artt. 63 e 64 del d.l. n. 69 del 2013); acquisiscono «lo stato giuridico di magistrati onorari» (art. 72, comma 1); sono stabilmente incardinati, per la durata di anni cinque prorogabile di altri cinque (art. 67, commi 1 e 2), nell'organo collegiale, esercitando le relative funzioni giurisdizionali, e sono chiamati a definire nel collegio in cui sono relatori, almeno novanta procedimenti per anno (art. 68, comma 1), senza che vi sia alcun limite - di materia o valore - nell'assegnazione dei procedimenti civili (art. 62, comma 1), con la eccezione dei soli «procedimenti trattati dalla Corte d'appello in unico grado» (art. 62, comma 2). Essi compongono i collegi, secondo la pianta organica definita presso ciascuna corte d'appello tenendo conto delle pendenze e delle scoperture di organico (art. 65, comma 1), in funzione della esigenza di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, secondo le priorità individuate annualmente dai presidenti delle corti di appello con i programmi previsti dal citato art. 37, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

L'impiego nelle corti d'appello dei giudici ausiliari è stato anche ampliato da un successivo intervento normativo.

L'art. 256 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77, ha aumentato l'organico degli stessi - che in precedenza, per effetto dell'art. 1, comma 701, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) era stato ridotto a n. 350 - sino a 850 unità e, contestualmente, ne ha previsto la destinazione, da parte dei presidenti di corte, anche ai collegi in materia penale.

Sotto un distinto profilo, mette conto ricordare che la legge n. 205 del 2017 ha introdotto, con l'art. 1, commi da 961 a 981, alcune misure volte ad agevolare la definizione dei procedimenti civili in materia tributaria pendenti presso la Corte di cassazione. È stata prevista, nei commi 962 e 963, la nomina - con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del CSM, su proposta formulata dal consiglio direttivo della Corte di cassazione nella composizione integrata a norma dell'art. 16 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25 (Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c, della legge 25 luglio 2005, n. 150) - in via straordinaria e non rinnovabile, per un triennio, di magistrati ausiliari nel numero massimo di cinquanta, per lo svolgimento di servizio onorario presso la sezione tributaria della Corte di cassazione. Tali magistrati ausiliari - che hanno ormai quasi esaurito il loro compito, così circoscritto, in vista dell'esigenza eccezionale



di fronteggiare l'arretrato di tale sezione, ad un triennio - sono stati selezionati, secondo le indicate disposizioni normative, solo tra i magistrati ordinari, compresi i consiglieri di cassazione nominati per meriti insigni, a riposo da non più di cinque anni al momento di presentazione della domanda e che avessero maturato un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni.

11.- Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 106, primo e secondo comma, Cost., suscettibili di esame unitario, sono fondate, con assorbimento di quelle relative alla violazione dell'art. 102, primo comma, Cost.

12.- L'art. 106, primo comma, Cost. laddove stabilisce che «[l]e nomine dei magistrati hanno luogo per concorso» esprime la chiara scelta del Costituente per la regola generale secondo cui i magistrati ordinari - i quali, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, esercitano la «funzione giurisdizionale» (art. 102, primo comma, Cost.) - sono nominati a seguito dell'espletamento di un pubblico concorso; regola rispetto alla quale costituisce eccezione la possibilità prevista dal terzo comma della stessa disposizione, che, su designazione del CSM, siano chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Tale assetto, che deriva dall'art. 106, primo e terzo comma, Cost., costituisce, come si evince anche dai lavori preparatori, il punto di arrivo di un complesso dibattito, in sede di lavori dell'Assemblea Costituente, riguardo alle modalità più idonee di assunzione dei magistrati in coerenza con le scelte fondamentali in ordine all'autonomia e all'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, Cost.) e alla soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), nonché al divieto di istituzione di giudici straordinari o giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.).

La regola generale del pubblico concorso è stata individuata come quella più idonea a concorrere ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale, posto dalla Costituzione, nel Titolo IV della sua Parte II, quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica.

Questa Corte ha da lungo tempo chiarito che il sistema generale di reclutamento mediante pubblico concorso è strumentale all'indipendenza della magistratura, osservando che, pur se la sua prescrizione, contenuta nell'art. 106, primo comma, Cost., costituisce essenzialmente una norma di garanzia di idoneità a esercitare le funzioni giurisdizionali, nondimeno la stessa concorre a rafforzare e a integrare l'indipendenza della magistratura (sentenza n. 1 del 1967), non diversamente dalla garanzia dell'inaffidabilità (art. 107, primo comma, Cost.).

Il concorso pubblico garantisce, da un lato, la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 Cost., evitando ogni discriminazione, anche di genere (sentenza n. 33 del 1960) e, da un altro, assicura la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie. Mira infatti a verificare un iniziale standard uniforme di sapere giuridico, destinato ad affinarsi nel tempo, quale garanzia minima, ma essenziale, dell'esercizio della giurisdizione in modo neutrale.

Questa Corte ha sottolineato in proposito che «la funzione della interpretazione ed applicazione della legge richiede il possesso della tecnica giuridica» da parte dei giudici togati (sentenza n. 76 del 1961).

13.- Il Costituente non ha, però, previsto in termini assoluti l'esclusività dell'esercizio della giurisdizione in capo alla magistratura nominata a seguito di pubblico concorso.

Da una parte, ha contemplato la possibilità, con riserva assoluta di legge, di forme di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma, Cost.); possibilità che ha trovato attuazione, nel processo penale, con la previsione dei giudici popolari nelle corti di assise. Altresì possono istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura (art. 102, secondo comma, Cost.), purché sia garantita l'indipendenza dell'organo (sentenza n. 108 del 1962).

Dall'altra, il Costituente si è dovuto confrontare con una situazione di fatto che, all'epoca e da lungo tempo, vedeva l'esercizio della giurisdizione anche da parte di una magistratura non già ordinaria, intesa come professionale nominata a seguito di concorso pubblico, ma onoraria, nominata diversamente, come si è sopra descritto.

Il sistema dell'epoca era delineato dall'art. 4 ordin. giud. che, nella sua formulazione originaria, differenziava la magistratura onoraria da quella professionale, perché considerava come "appartenenti" all'ordine giudiziario, quali magistrati onorari, i giudici conciliatori, i vice conciliatori ed i vice pretori onorari (secondo comma), mentre "costituivano" l'ordine giudiziario gli uditori, i giudici di ogni grado delle preture, dei tribunali e delle corti, e i magistrati del pubblico ministero (primo comma).



La scelta del Costituente fu essenzialmente conservativa. Si ritenne che una magistratura onoraria - che già esisteva da lungo tempo e che, nella cosiddetta giustizia minore, aveva dato un apporto normalmente valutato in termini positivi - potesse essere compatibile con la regola generale della giurisdizione esercitata da una magistratura professionale alla quale si accede mediante pubblico concorso.

Tale ritenuta compatibilità si tradusse nella formulazione del secondo comma dell'art. 106 Cost.: «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

E tali erano - come si è già sopra ricordato - i magistrati onorari all'epoca della Costituente: il giudice conciliatore, comprensivo del vice-conciliatore, e il vice-pretore onorario (art. 4, secondo comma, ordin. giud. nella formulazione originaria).

Entrambi esercitavano funzioni solo monocratiche e quindi ben potevano qualificarsi come «giudici singoli». Il codice di procedura civile, da poco entrato in vigore, distingueva appunto, quanto al potere di direzione dell'udienza, tra giudice singolo e giudice collegiale (art. 127 cod. proc. civ.). Anche nella legge sull'ordinamento giudiziario, a quel tempo, si distingueva tra il ruolo dei pretori, ossia di giudici monocratici di primo grado, e quello della magistratura collegiale; distinzione netta tanto che il passaggio da un ruolo (di giudice singolo) all'altro (di giudice collegiale) avveniva per concorso (art. 143 ordin. giud.).

All'identificabilità del «giudice singolo» in un magistrato monocratico di primo grado conduceva anche la considerazione che i magistrati onorari dell'epoca (e tali sono stati in seguito per lungo tempo fino agli anni Novanta del secolo scorso) fossero il conciliatore e il vice pretore onorario, tipici giudici (esclusivamente) monocratici di primo grado, addetti alla giustizia minore.

Come anche netta era la distinzione tra magistratura professionale e magistratura onoraria, che poi è stata costante nella giurisprudenza della Corte.

Anche recentemente (sentenza n. 267 del 2020), con riferimento al giudice di pace, la Corte ha affermato: «La differente modalità di nomina, radicata nella previsione dell'art. 106, secondo comma, Cost., il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell'eterogeneità dello status del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica «onoraria» del suo rapporto di servizio, affermata dal legislatore fin dall'istituzione della figura e ribadita in occasione della riforma del 2017». Altresì in precedenza la Corte (ordinanza n. 174 del 2012) ha sottolineato l'impossibilità di assimilare le posizioni dei giudici onorari e dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giudiziarie, e l'impossibilità di comparare tali posizioni ai fini della valutazione del rispetto del principio di uguaglianza, a causa dello svolgimento a diverso titolo delle funzioni giurisdizionali, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo che svolgono professionalmente le loro funzioni (sentenza n. 60 del 2006, ordinanze n. 479 del 2000 e n. 272 del 1999).

14.- Il secondo comma dell'art. 106 Cost., però, fa riferimento a «tutte» le funzioni attribuite a giudici singoli; espressione questa che concorre a definire la figura del magistrato onorario a fronte del magistrato togato professionale.

Per un verso, la norma esprimeva la volontà del Costituente di limitare le funzioni dei magistrati onorari alla giustizia minore, tale essendo considerata quella amministrata dai «giudici singoli» dell'epoca, escludendoli volutamente dai collegi.

Per altro verso, vi era anche che il giudice onorario dell'epoca (segnatamente, il vice pretore) poteva far qualcosa di più delle funzioni di «giudice singolo». Poteva talvolta svolgere funzioni giurisdizionali in un collegio, ossia funzioni attribuite non a un «giudice singolo», ma a un giudice collegiale (di norma) di primo grado, qual era il tribunale. Infatti l'art. 105 ordin. giud. sulla supplenza nelle sezioni del tribunale prevedeva che, se in una sezione mancava o era impedito il presidente o alcuno dei giudici necessari per costituire il collegio giudicante, il presidente del tribunale, quando non poteva provvedere con magistrati di altre sezioni, delegava, nell'ordine, un pretore, un aggiunto giudiziario o un vice-pretore. Sicché era possibile che un giudice onorario, qual era il vice pretore, svolgesse funzioni di componente di un collegio in via eccezionale e di supplenza quando non era in concreto possibile il ricorso ad alcun magistrato ordinario togato. In ogni caso si trattava di supplenza nell'attività collegiale di un giudice di primo grado, qual era il tribunale, e giammai di una corte (d'appello o di cassazione).

Si è posto allora il problema se l'esercizio - da parte di un magistrato onorario, seppur in via eccezionale e transitoria - di attività giurisdizionale collegiale fosse compatibile, o no, con la prescrizione dell'art. 106, secondo comma, Cost., che - come già detto - limita il riconoscimento della magistratura onoraria all'esercizio di funzioni di «giudice singolo», essendo dubbio che, se un «giudice singolo» ordinario togato poteva esercitare, temporaneamente ed eccezionalmente, le funzioni di componente di un collegio giudicante, ciò potesse fare anche un magistrato onorario.



Questa Corte è stata investita della questione di legittimità costituzionale solo alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione e solo quando si è ritenuto esaurito il periodo transitorio entro cui doveva essere revisionata, anche parzialmente, la legge sull'ordinamento giudiziario per renderla conforme alla Costituzione (sentenza n. 156 del 1963).

Le pronunce di questa Corte da cui emerge la delimitazione della figura del magistrato onorario, rientrando nel paradigma del secondo comma dell'art. 106 Cost., sono essenzialmente le sentenze n. 99 del 1964 e n. 103 del 1998.

15.- Dapprima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 105 ordin. giud. - nella sua formulazione originaria tenuta in vita dell'art. 42 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), che ha previsto in generale la sopravvivenza delle norme dell'ordinamento del 1941 non incompatibili con la nuova legge - è stata sollevata in riferimento proprio all'art. 106, secondo comma, Cost.

Questa Corte (sentenza n. 99 del 1964) ha innanzi tutto premesso che le funzioni che possono essere esercitate da magistrati onorari sono quelle del «giudice singolo (pretore e conciliatore)», così confermando la piana lettura secondo cui il «giudice singolo» è un giudice monocratico di primo grado.

Ha poi precisato che il riferimento, contenuto nel secondo comma dell'art. 106 Cost., a «tutte le funzioni attribuite a giudici singoli» deve «intendersi come indicazione generica dell'ufficio nel quale i magistrati onorari possono essere ammessi ad esercitare funzioni giudiziarie». Quindi, se un «giudice singolo», qual era il pretore, poteva essere chiamato - ricorrendo le condizioni della supplenza di cui all'art. 105 ordin. giud. - a integrare la composizione di un collegio del tribunale, giudice appunto collegiale, ciò poteva legittimamente fare anche un magistrato onorario, quale il vice pretore onorario, trattandosi di «funzioni temporanee ed eccezionali derivanti da un incarico di supplenza», senza che per questo fosse alterato lo status di quest'ultimo che, anche nell'esercizio di queste funzioni, rimaneva un magistrato onorario. Tale particolarissimo esercizio di funzioni giurisdizionali di giudice collegiale è stato ritenuto compatibile con il parametro evocato, perché rispondente a «esigenze eccezionali dell'amministrazione della giustizia».

Il risultato complessivo di questa interpretazione - funzionale, piuttosto che rigorosamente «originalista» - è stato quello di configurare una magistratura onoraria che, seppur non confinata alle sole funzioni monocratiche di primo grado, come avrebbe indotto una lettura testuale del parametro, poteva, in via eccezionale e temporanea, svolgere anche funzioni collegiali, partecipando a collegi del tribunale.

16.- A questa giurisprudenza ha dato continuità la sentenza n. 103 del 1998, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 90, comma 5, della legge n. 353 del 1990, come modificato dall'art. 9 del d.l. n. 432 del 1995, come convertito; disposizione questa che prevedeva la possibilità, per tutti gli affari pendenti alla data del 30 aprile 1995, di disporre la supplenza dei magistrati professionali chiamati a comporre il collegio giudicante del tribunale in materia civile con vice pretori onorari, «anche in assenza delle condizioni [...] previste» dall'art. 105 ordin. giud. (ossia la disposizione in precedenza sottoposta a scrutinio della Corte con la citata sentenza n. 99 del 1964).

In questa pronuncia la Corte ha accolto un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata ritenendo che il suo testuale carattere derogatorio in realtà «attinge soltanto all'ordine delle precedenze» nella supplenza.

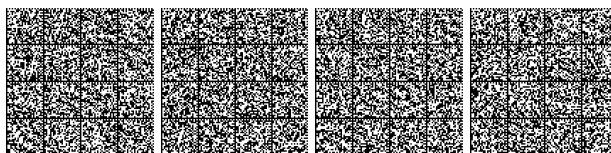
In tal modo questa Corte ha segnato una linea di confine ben precisa.

Quello che testualmente avrebbe potuto essere un allargamento della figura e del ruolo del magistrato onorario, insito nella previsione che l'assegnazione ai collegi di tribunale poteva avvenire «anche in assenza delle condizioni [...] previste» dall'art. 105 ordin. giud. - e quindi potenzialmente anche in mancanza del requisito della supplenza di un magistrato togato - è risultato precluso proprio dall'interpretazione adeguatrice della Corte che ha molto circoscritto la portata dell'innovazione. Deve trattarsi pur sempre di un'«assegnazione precaria e occasionale», riferita a «singole udienze o singoli processi», per essere compatibile con il dettato del secondo comma dell'art. 106 Cost.

Sono l'eccezionalità e la temporaneità dell'incarico di supplenza, al quale è chiamato il magistrato onorario, a scongiurare «il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati». Infatti - è detto con molta chiarezza - «la supplenza, rettammente intesa, non trasforma i magistrati onorari addetti a un ufficio monocratico, impiegati eccezionalmente, in magistrati appartenenti a un organo collegiale».

17.- Si è meglio delineata così la figura di magistrato onorario già prevista dalla Costituzione (art. 106, secondo comma), compatibile con la regola generale che vuole che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso (art. 106, primo comma): è quella di un giudice singolo, perché monocratico di primo grado, che solo in via eccezionale e transitoria, può comporre i collegi di tribunale.

Le disposizioni, portate all'esame di questa Corte nelle due citate pronunce - sia l'art. 105 ordin. giud., sia l'art. 90, comma 5, della legge n. 353 del 1990 - hanno infatti previsto come eccezionale e temporanea l'assegnazione di un giudice onorario a svolgere funzioni collegiali e solo in collegi di tribunale.



18.- Dopo l'istituzione del giudice di pace, quale magistrato onorario esclusivamente monocratico di primo grado, in sostituzione del giudice conciliatore (su cui vedi la sentenza n. 150 del 1993), la disciplina della supplenza in collegi di tribunale anche ad opera di un giudice onorario è stata riformulata nell'art. 43-bis ordin. giud., introdotto dall'art. 10 del d.lgs. n. 51 del 1998, che ha previsto che i giudici onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o da altro magistrato che dirige la sezione.

Essi possono tenere udienza solo nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari.

Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 33, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 116 del 2017, in occasione dell'avvio della riforma della magistratura onoraria. Però una disciplina analoga è stata posta dall'art. 12 dello stesso decreto legislativo, secondo cui i giudici onorari di pace, che sono inseriti nell'ufficio per il processo, possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, quando sussistono le condizioni di cui al precedente art. 11 e quando, per situazioni straordinarie e contingenti, non si possono adottare misure organizzative diverse. Ossia occorre che il tribunale (o una sua sezione) presenti vacanze di posti in organico, assenze non temporanee di magistrati o esoneri parziali o totali dal servizio giudiziario, tali da ridurre di oltre il trenta per cento l'attività dei giudici professionali assegnati al tribunale o alla sezione. Oppure è necessario, a giustificare tale impiego dei giudici onorari, che il numero dei procedimenti civili e penali pendenti superi determinate soglie, puntualmente calcolate secondo i criteri del citato art. 11.

Inoltre ai giudici onorari di pace, destinati a comporre i collegi, possono essere assegnati esclusivamente procedimenti pendenti a tale scadenza e del collegio non può far parte più di un giudice onorario di pace.

Vi sono poi delle esclusioni: in ogni caso, il giudice onorario di pace non può essere destinato, per il settore civile, a comporre i collegi giudicanti dei procedimenti in materia fallimentare e i collegi delle sezioni specializzate e, quanto alla competenza nella materia penale, non può comporre i collegi del tribunale del riesame ovvero qualora si proceda per i reati indicati nell'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

19.- In definitiva, la lettura che, del secondo comma dell'art. 106 Cost., ha dato questa Corte nelle richiamate pronunce, corroborata nel tempo dalla stessa normativa ordinaria appena indicata, sulla possibilità solo eccezionale di assegnazione di magistrati onorari a un collegio di tribunale, ha tracciato un perimetro invalicabile della magistratura onoraria, identificata nella figura di un giudice monocratico di primo grado, il quale, unicamente a determinate condizioni e in via di supplenza, può anche partecipare allo svolgimento di funzioni collegiali di tribunale.

L'esistenza di questo limite ha trovato conferma anche nella circostanza che, quando si è pensato di ampliare il ruolo della magistratura onoraria, vi è stata un'iniziativa parlamentare di legge costituzionale - il disegno di legge costituzionale n. 4275, presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011, avente ad oggetto la riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione - che prevedeva appunto l'eliminazione dal testo dell'art. 106, secondo comma, Cost. proprio dell'inciso «per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli», lasciando così la sola previsione della possibilità per la legge sull'ordinamento giudiziario di ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari, sì da consentirla anche per funzioni collegiali.

L'iniziativa non ha sortito effetto.

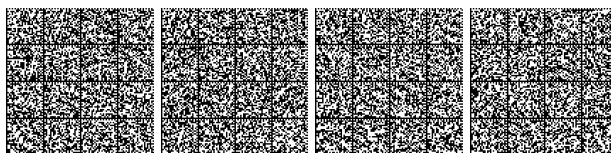
Non di meno, due anni dopo, il legislatore ordinario (d.l. n. 69 del 2013) - seppur per una ragione apprezzabile, ossia «[a] fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza» - ha introdotto, a Costituzione invariata (quanto all'art. 106, secondo comma), la nuova e inedita figura di magistrato onorario, oggetto delle disposizioni censurate - il giudice ausiliario d'appello - con l'assegnazione di funzioni attribuite a giudici - non già «singoli», come ancora richiedeva, e tuttora richiede, l'art. 106, secondo comma, Cost. - ma tipicamente collegiali e di secondo grado, quali erano, e sono, quelle esercitate dalle corti d'appello.

La previsione ad opera delle disposizioni censurate dello svolgimento di funzioni (nient'affatto di giudici singoli, *ma*) di giudici collegiali presso le corti d'appello, dove i giudici ausiliari sono strutturalmente inseriti, come già sopra descritto, risulta essere - per quanto finora esposto - del tutto fuori sistema e si pone in radicale contrasto con tale parametro, congiuntamente all'art. 106, primo comma, Cost.

I giudici ausiliari d'appello non sono riconducibili a figure di «giudici singoli», perché chiamati a esercitare la giurisdizione in composizione stabilmente collegiale, qual è la corte d'appello, e in giudizi di regola di secondo grado.

Tale vizio di illegittimità costituzionale non è eliso dalle prescrizioni dettate dalle disposizioni censurate, quanto alla disciplina dell'incompatibilità, nonché dell'astensione e della ricsuzione (artt. 69 e 70 del d.l. n. 69 del 2013), per assicurare, comunque, l'indipendenza e la terzietà del giudice, le quali operano sul diverso piano della concreta realizzazione della tutela giurisdizionale.

Né rileva che la recente riforma della magistratura onoraria, avviata con il d.lgs. n. 116 del 2017, nel disegnare la figura di giudice onorario di pace riconducibile a quella di un giudice singolo, in quanto monocratico, che solo in via eccezionale e transitoria, può comporre i collegi del tribunale, non ripropone più, né affatto considera, quella del giudice ausiliario d'appello.



20.- Conclusivamente, sussiste pertanto la denunciata illegittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito.

21.- Si pone, infine, l'esigenza di tener conto dell'inevitabile impatto complessivo che la decisione di illegittimità costituzionale è destinata ad avere sull'ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia nelle corti d'appello.

L'apporto dei giudici ausiliari finora è stato significativo e apprezzato nelle relazioni dei Presidenti delle corti d'appello sullo stato della giustizia nei singoli distretti. Il loro contributo allo smaltimento o al contenimento dell'arretrato del contenzioso civile è stato assicurato anche dall'espressa previsione dell'art. 68, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, che richiede che ogni giudice ausiliario debba definire, nel collegio in cui è relatore, almeno novanta procedimenti per anno, peraltro computando nella misura di un ottavo di provvedimento i decreti in materia di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo.

È di tutta evidenza che il venir meno di tale apporto recherebbe, nell'immediato, un grave pregiudizio all'amministrazione della giustizia, tanto più nella situazione attuale, che vede come urgente l'esigenza di riduzione dei tempi della giustizia, e quindi anche di quella civile, dove hanno operato e operano i giudici ausiliari presso le corti d'appello.

22.- In generale, a fronte della violazione dei parametri evocati nel sindacato di legittimità costituzionale - quale, nella fattispecie, il contrasto di questa nuova figura di magistrato onorario con l'art. 106, primo e secondo comma, Cost. - è possibile che sussistano altri valori costituzionali di pari - e finanche superiore - livello, i quali risulterebbero in sofferenza ove gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale risalissero (retroattivamente, come di regola) fin dalla data di efficacia della norma oggetto della pronuncia.

Il bilanciamento di questi valori è stato operato dalla Corte in varie pronunce, anche eccezionalmente modulando nel tempo gli effetti della decisione; possibilità questa non preclusa dall'eventualità che, in un giudizio incidentale, una dichiarazione di illegittimità costituzionale, la quale di ciò tenga conto, risulti non essere utile, in concreto, alle parti nel processo principale, atteso che la rilevanza della questione va valutata, al fine della sua ammissibilità, al momento dell'ordinanza di rimessione.

Ciò la Corte ha fatto proprio con riferimento all'amministrazione della giustizia nel caso della nomina dei giudici militari (sentenza n. 266 del 1988) e della pubblicità delle udienze nel processo tributario (sentenza n. 50 del 1989).

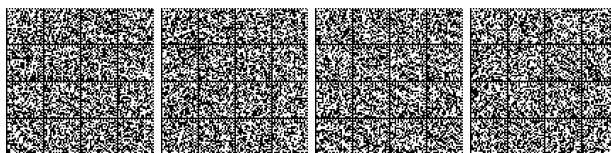
La pronuncia che maggiormente ha segnato tale percorso giurisprudenziale è la sentenza n. 10 del 2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva un'imposizione tributaria (un'addizionale IRES sugli extra-profitti delle imprese energetiche e petrolifere) a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Ha affermato la Corte che «l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.» e cagionerebbe «un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.».

In seguito la Corte (sentenza n. 246 del 2019) ha dato continuità a tali principi ribadendo che può «eccezionalmente presentarsi l'esigenza di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, i quali in ipotesi risulterebbero gravemente in sofferenza ove tali effetti risalissero, come di regola, retroattivamente fino alla data di efficacia della norma censurata» (da ultimo, sentenza n. 152 del 2020).

In epoca più risalente questa Corte (sentenza n. 13 del 2004) - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale sopravvenuta di una disposizione di una legge statale, a seguito del mutamento delle competenze dopo la revisione del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, relativamente alle attribuzioni di una figura di dirigente scolastico regionale - ha finanche ritenuto che la norma censurata «deve [...] continuare ad operare», essendo destinata a venir meno solo quando le regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, avessero attribuito, con legge regionale, a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche.

23.- Anche nel contesto ora in esame è rilevante la circostanza, del tutto peculiare in questa fattispecie, che l'interazione dei valori in gioco evidenzia, nell'immediato, il già richiamato pregiudizio all'amministrazione della giustizia e quindi alla tutela giurisdizionale, presidio di garanzia di ogni diritto fondamentale, essendo alla Corte ben presente l'esigenza di «evitare carenze nell'organizzazione giudiziaria» (sentenza n. 156 del 1963).

Occorre allora - come soluzione, nella specie, costituzionalmente adeguata alla protezione di tali valori - che la declaratoria di illegittimità delle disposizioni censurate lasci al legislatore un sufficiente lasso di tempo che assicuri la «necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale», segnatamente dell'art. 106, secondo comma, Cost., come e ancor più che nella ricordata pronuncia relativa alla magistratura militare (sentenza n. 266 del 1988). A tal fine la *reductio ad legitimitatem* può invece farsi, con la sperimentata tecnica della pronuncia additiva, inserendo nella normativa censurata un termine finale entro (e non oltre) il quale il legislatore è chiamato a intervenire.



A tal fine rileva - come dato normativo già presente nell'ordinamento, utile ad orientare ora la decisione nella fattispecie in esame - la previsione, dettata all'epoca per le (nuove) figure di giudice onorario introdotte dal d.lgs. n. 51 del 1998, secondo cui le modifiche dell'ordinamento giudiziario, in forza delle quali tali magistrati onorari potevano essere addetti al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario, si sarebbero applicate «fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'art. 106, secondo comma, della Costituzione» (art. 245 di tale decreto legislativo).

Un'analogha prescrizione limitativa - allo scopo di evitare, nell'immediato, un pregiudizio all'amministrazione della giustizia - è possibile anche nell'attuale contesto normativo, che vede una riforma in progress della magistratura onoraria (d.lgs. n. 116 del 2017), la cui completa entrata in vigore è già differita per vari aspetti al 31 ottobre 2025 (art. 32 di tale decreto legislativo) e che è attualmente oggetto di iniziative di ulteriore riforma, all'esame del Parlamento (d.d.l. n. S1516, testo unificato dei d.d.l. numeri 1438, 1555, 1582 e 1714). Sicché l'illegittimità costituzionale della normativa censurata può essere dichiarata nella parte in cui non prevede che essa si applichi fino al completamento del riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi contemplati dal citato art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017, così riconoscendo ad essa - per l'incidenza dei concorrenti valori di rango costituzionale - una temporanea tollerabilità costituzionale, rispetto all'evocato parametro dell'art. 106, primo e secondo comma, Cost.

In tale periodo rimane - anche con riguardo ai giudizi a quibus - legittima la costituzione dei collegi delle corti d'appello con la partecipazione di non più di un giudice ausiliario a collegio e nel rispetto di tutte le altre disposizioni, sopra richiamate, che garantiscono l'indipendenza e la terzietà anche di questo magistrato onorario. Può ripetersi in proposito - mutatis mutandis - quanto già affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 103 del 1998 in riferimento ad altra figura di magistrato onorario del quale comunque è stata garantita «l'imparzialità della funzione giudicante attraverso gli istituti dell'astensione e della ricusazione, rimedi bastevoli a questo proposito».

24.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 del d.l. n. 69 del 2013, convertito in legge, con modificazioni, nella legge n. 98 del 2013, nella parte in cui non prevedono che essi si applichino fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, nella parte in cui non prevedono che essi si applichino fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

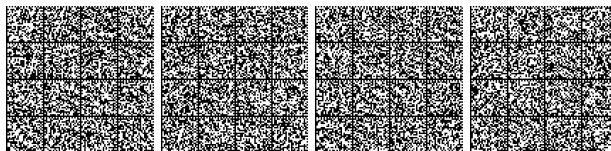
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210041



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Paesaggio - Norme della Regione Toscana - Interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2009 (c.d. Piano casa) - Prevista estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio delle misure straordinarie, già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, consentendo interventi di addizione volumetrica o di sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento.

– Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), art. 1.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro;

La Regione Toscana, in persona del Presidente della giunta regionale in carica, con sede in Firenze, piazza del Duomo n. 10 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 135 del 31 dicembre 2020, recante «Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla legge regionale n. 24/2009», per contrasto con gli articoli 9 e 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, oltre a contrastare con i principi di ragionevolezza, buon andamento dell'amministrazione e leale collaborazione con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

E ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 26 febbraio 2021.

FATTO

La legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101, modificando l'art. 3-*bis* e 7 della legge regionale 8 maggio 2009, n. 24, recante: «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio, non incluse nelle precedenti previsioni, le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale stabilendo, inoltre, la proroga di tutte le misure del «piano casa» per un ulteriore biennio.

La suddetta «estensione» è disposta nonostante l'intero territorio regionale sia stato oggetto di pianificazione nel 2015 e senza che venga assicurata la compatibilità del predetto piano casa, oltre che con eventuali puntuali prescrizioni del piano paesaggistico, anche con gli indirizzi e le direttive posti dallo stesso citato piano, i quali devono essere concretamente attuati dalla pianificazione urbanistica comunale.

Tale ultima pianificazione viene, infatti, derogata in modo generalizzato dalle previsioni normative della legge n. 24 del 2009, delle quali viene prorogata e ampliata la portata, così menomando la possibilità stessa di dare compiuta attuazione alla sovraordinata pianificazione territoriale di livello regionale, oggetto di intesa con lo Stato.

Alle previsioni regionali viene, dunque, riconosciuta una indubbia portata derogatoria rispetto al sistema della tutela dei beni culturali e del paesaggio delineato dal codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non assumendo rilievo, in senso contrario, la circostanza che la legge regionale n. 24 del 2009 preveda, all'art. 5, comma 1, una generica clausola, in base alla quale «Gli interventi edilizi di cui agli articoli 3, 3-*bis* e 4 perseguono il fine del miglioramento della qualità architettonica in relazione ai caratteri urbanistici, storici, paesaggistici e ambientali del con-



testo territoriale in cui sono inseriti». Dall'affermazione di principio suddetta non risultano, infatti, ricavabili in alcun modo i principi di superiorità ed inderogabilità delle previsioni del Piano paesaggistico, peraltro approvato in Toscana, d'intesa con lo Stato, nel 2015, e quindi successivamente alla legge sul c.d. piano casa del 2009.

Ulteriori profili di criticità si evincono in termini di ragionevolezza della normativa regionale che, nonostante l'avenuta approvazione del Piano paesaggistico regionale d'intesa con lo Stato, posto al vertice della gerarchia dei piani e le cui disposizioni sono cogenti per gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, reitera ancora, ampliandone la portata oggettiva, previsioni eccezionali e derogatorie, che trovano fondamento in disposizioni statali ultradecennali di natura transitoria, le cui finalità avrebbero dovuto, semmai, più coerentemente, trovare spazio e confluire all'interno del predetto Piano paesaggistico.

Va infatti rimarcato che è compito del Piano paesaggistico la «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela» (art. 143, comma 1, lettera g), del codice).

L'art. 143, comma 8, del codice di settore, prevede inoltre che «Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti».

È all'interno di tale cornice, pertanto, che le finalità perseguite dalla regione avrebbero dovuto essere adeguatamente considerate, una volta superate le esigenze emergenziali all'origine della disciplina transitoria del c.d. piano casa del 2009 e del c.d. secondo piano casa, di cui al decreto-legge n. 70 del 2011.

Pertanto, l'art. 1 della legge regionale suddetta, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 26 febbraio 2021, è impugnata per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 recante «Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla legge regionale n. 24/2009», per contrasto con gli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

1. L'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 modifica l'art. 3-bis della legge regionale n. 24 del 2009, estendendo alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale.

In questa prospettiva:

il comma 1 modifica la rubrica del predetto art. 3-bis in modo da dare atto di tale estensione;

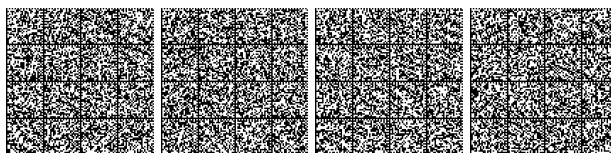
il comma 2 sostituisce il testo del comma 1 dell'art. 3-bis nei termini seguenti:

«1. Fermo restando il rispetto delle condizioni di messa in sicurezza idraulicogeomorfologiche previste dalla normativa vigente in materia:

a) sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale inseriti all'interno del perimetro individuato ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), ricadenti in aree con destinazione d'uso produttiva, sono ammessi gli interventi di addizione volumetrica o di sostituzione edilizia con un incremento massimo del 20 per cento della superficie utile lorda esistente alla data del 25 agosto 2011 e legittimata da titolo abilitativo;

b) sulle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio, limitatamente agli esercizi di vicinato di cui all'art. 13, comma 1, lettera d), della legge regionale 23 novembre 2018, n. 62 (Codice del commercio) e agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di cui all'art. 48 della medesima legge regionale n. 62/2018, sono ammessi gli interventi di addizione volumetrica o, se previsti dagli strumenti urbanistici comunali, di sostituzione edilizia con un incremento massimo del 20 per cento e comunque non superiore a cento metri quadrati di superficie utile lorda esistente alla data del 25 agosto 2011 e legittimata da titolo abilitativo».

Alla luce di quanto disposto dall'art. 2, sono poi prorogate tutte le misure del predetto «piano casa», tra le quali anche le misure incentivanti relative agli edifici a destinazione commerciale, introdotte dalla richiamata novella, prevedendo che «Al comma 2 dell'art. 7 della legge regionale n. 24/2009 le parole: “31 dicembre 2020” sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2022”.».



Le modifiche apportate alla legge regionale n. 24 del 2009 dall'art. 1 della legge regionale n. 101 del 2020 perseguono, dunque, lo scopo di ampliare la portata applicativa della legge, che consente ora anche gli interventi di addizione volumetrica o di sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento, per gli immobili destinati al commercio al dettaglio individuati dalla disposizione richiamata.

Alle addizioni volumetriche previste dall'art. 1 si applica, conseguentemente, la previsione dell'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 24 del 2009, il quale dispone che «Gli interventi di addizione volumetrica o di sostituzione edilizia di cui al comma 1, sono realizzati in deroga ai parametri urbanistici ed edilizi, nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati».

L'art. 1 della legge regionale in esame si pone in contrasto con le esigenze di tutela del paesaggio.

Occorre tenere presente che la legge regionale n. 24 del 2009, all'art. 5, comma 2, individua gli immobili esclusi dal proprio ambito applicativo, indicando, tra gli altri, gli edifici:

«(...)

b) collocati all'interno delle zone territoriali omogenee «A» di cui all'art. 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968 o ad esse assimilabili, così come definite dagli strumenti urbanistici comunali;

c) definiti di valore storico, culturale ed architettonico dagli strumenti urbanistici comunali;

d) vincolati quali immobili di interesse storico ai sensi della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio);

e) collocati nelle aree di inedificabilità assoluta come definite dall'art. 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie);

f) collocati nei territori dei parchi e delle riserve nazionali o regionali;

(...)».

Se è vero che tale elencazione esclude l'applicazione della legge regionale in relazione ai beni culturali, nonché ad alcune tipologie di beni paesaggistici (centri storici, aree protette), tuttavia la medesima legge rimane operante in relazione a tutti gli altri beni paesaggistici e, inoltre, a buona parte del paesaggio non vincolato, costituente comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

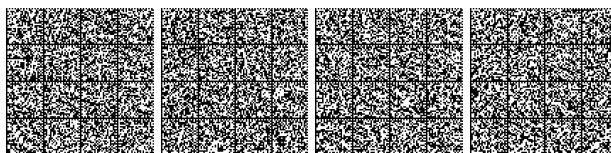
La legge della Toscana n. 24 del 2009 consente, quindi, sin dalla sua entrata in vigore, risalente a oltre undici anni or sono — con previsioni ora estese agli interventi di cui all'art. 1 della legge n. 101 del 2020, oggetto di censura in questa sede — la realizzazione in via «straordinaria» di rilevanti interventi di trasformazione del territorio, che beneficino di significative primarietà volumetriche, in deroga alla pianificazione urbanistica, senza che alcuna previsione della medesima legge assicuri che i predetti interventi siano conformi alle previsioni del Piano paesaggistico regionale, approvato previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui alla legge 22 gennaio 2004, n. 42.

Va, infatti, rimarcato che, nel disporre la potenziale deroga ai piani urbanistici comunali, la legge regionale non assicura l'intangibilità delle prescrizioni che derivano dal necessario procedimento di adeguamento o conformazione di tali ultimi strumenti rispetto al Piano paesaggistico regionale, né prevede che — in assenza di adeguamento o conformazione in accordo con le competenti strutture del Ministero — le previsioni del medesimo Piano paesaggistico siano comunque inderogabili.

Non può infatti assurgere al ruolo di clausola di salvaguardia il disposto, del tutto generico, di cui all'art. 5, comma 1, in base al quale «Gli interventi edilizi di cui agli articoli 3, 3-*bis* e 4 perseguono il fine del miglioramento della qualità architettonica in relazione ai caratteri urbanistici, storici, paesaggistici e ambientali del contesto territoriale in cui sono inseriti». Tale previsione può valere soltanto a riconoscere, in linea di principio, la generale finalità di migliorare, mediante la realizzazione degli interventi, l'integrazione del manufatto nel contesto in cui si colloca, senza peraltro che siano definiti i parametri valutativi di tale finalità.

La circostanza che la legge regionale sia precedente all'approvazione del Piano paesaggistico previa intesa con lo Stato (approvazione avvenuta nel 2015) non vale a elidere l'illustrato profilo di criticità, ma semmai lo aggrava, rendendo ancora più arduo dedurre dalla predetta generica previsione una effettiva salvaguardia dell'intera disciplina del Piano paesaggistico ad essa successivo.

Nello specifico, la novella censurata amplia il novero degli interventi assentibili in deroga, comprendendovi anche quelli di addizione volumetrica o di sostituzione edilizia con incremento volumetrico degli edifici aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio, estendendo, al contempo, l'efficacia della normativa di un ulteriore biennio.



Gli interventi in esame sono realizzati, ai sensi della citata previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 24 del 2009, in deroga ai parametri urbanistici ed edilizi, e ciò anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e disciplinate dal Piano paesaggistico territoriale (PPTR) approvato con la deliberazione n. 37 del 2015, previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Anche laddove in tali aree fosse assicurato il rispetto delle c.d. prescrizioni d'uso (ossia i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) contenute nel piano, la disciplina derogatoria, sovrapponendosi alla pianificazione urbanistica, impedirebbe comunque di rendere operative le previsioni di indirizzo e di direttiva contenute nel piano paesaggistico, che proprio mediante gli strumenti pianificatori dei comuni devono trovare concreta declinazione e applicazione sul territorio.

Mediante l'estensione della disciplina del c.d. piano casa, la Regione Toscana permette, quindi, la realizzazione di ulteriori interventi di rilevante impatto sul territorio in deroga al Piano paesaggistico approvato previa intesa con lo Stato.

E ciò, come detto, non solo con riferimento al paesaggio non direttamente vincolato, ma persino in relazione ai beni paesaggistici vincolati.

Vengono, così, radicalmente disconosciute la natura e la funzione del Piano paesaggistico, il quale costituisce lo strumento cardine della pianificazione del territorio, cui devono conformarsi gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale (art. 145, commi 4 e 5, del codice di settore), e che è immediatamente cogente e prevalente sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici (art. 143, comma 9, del codice), oltre che assolutamente inderogabile da parte di qualsivoglia altro atto pianificatorio (*cf.* articoli 145, comma 3 del codice).

Con la novella di cui all'art. 1 della legge regionale in esame la regione estende, dunque, ulteriormente una disciplina derogatoria introdotta per la prima volta nel 2009 e che già consentiva la realizzazione di interventi straordinari di ampliamento di edifici abitativi (art. 3), di interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (art. 3-*bis*) e di interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici abitativi (art. 4). A tali rilevanti categorie di opere si aggiungono, ora, anche gli interventi su edifici a destinazione commerciale al dettaglio (art. 3-*bis*, come novellato), e ciò — come detto — anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

L'estensione della citata disciplina derogatoria anche a edifici a destinazione commerciale, si pone, dunque, in evidente contrapposizione con la finalità normativa originaria del c.d. piano casa, consistente nell'autorizzare interventi «straordinari», per un periodo temporalmente limitato, su edifici abitativi, concorrendo, unitamente alle continue proroghe disposte dal legislatore regionale, al risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica e paesaggistica, quest'ultima, peraltro, condivisa tra lo Stato e la regione con l'approvazione del PPTR, in tal modo determinando una riduzione dei livelli di tutela paesaggistica ivi previsti.

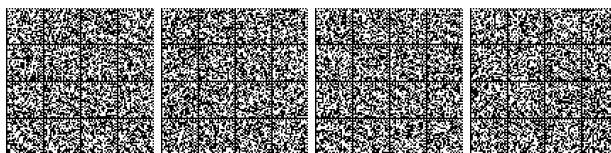
Nello specifico, la previsione censurata pregiudica il ruolo di strumento cardine della disciplina d'uso dei beni paesaggistici assegnato al Piano paesaggistico e, quindi, invade la competenza esclusiva dello Stato sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, parametro rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del medesimo codice.

Gli interventi consentiti dalla previsione normativa sono infatti collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito — laddove incidano su beni soggetti a tutela paesaggistica — dalle previsioni del Piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143, 145 del codice di settore.

Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, spetta stabilire, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni d'uso, nonché individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e le condizioni delle eventuali trasformazioni.

La legge regionale in esame introduce invece una modifica unilaterale della disciplina di tutela prevista dal Piano paesaggistico già approvato, la cui revisione può avvenire esclusivamente mediante una nuova intesa, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del codice di settore.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al Piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice di settore sanciscono, infatti, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del Piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.* Corte costituzionale n. 180 del 2008).



Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la regione.

La Corte costituzionale ha, infatti, da tempo affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale, n. 182 del 2006; *cf.* anche la sentenza n. 272 del 2009).

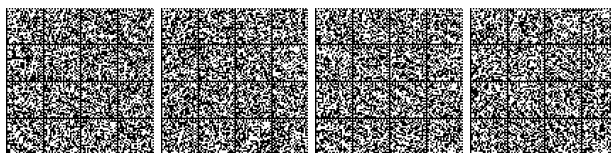
2. La Regione Toscana, con l'estensione agli edifici a destinazione commerciale di norme derogatorie e straordinarie, destinate ad applicarsi anche con riferimento ai beni paesaggistici in difformità alle prescrizioni d'uso stabilite dal piano, nonché agli indirizzi e alle direttive contenute nel piano stesso, determina surrettiziamente l'effetto di operare una pianificazione *ex lege* che non tiene conto dei valori paesaggistici, ponendosi al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato.

Al riguardo, la Corte ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che: «Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni. In definitiva, si “tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti” (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e regione in materia di paesaggio, la “separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro”, prevalendo, comunque, “l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 182 del 2006). È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (sentenza n. 180 del 2008).

Mediante la legge in esame, la Regione Toscana disconosce, invece, il ruolo preminente del Piano paesaggistico, dettando norme unilaterali che prevedono la realizzazione di interventi edilizi aggiuntivi persino rispetto all'intesa del 2009 — che peraltro ha ormai definitivamente esaurito la propria finalità — con premialità volumetriche «incentivanti» in deroga agli strumenti urbanistici, nonostante la copianificazione, da intendersi come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del piano», costituisca un principio inderogabile posto dal codice di settore (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Ancora di recente, codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare che la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio, operando come un limite alla disciplina che le regioni dettano nelle materie di loro competenza, «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle regioni (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il Codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera *d*)». Tale obbligo costituisce, in particolare, un riflesso della già citata «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», rappresentando, dunque, un principio inderogabile della legislazione statale che «mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (sentenza n. 210 del 2016) (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013)» (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Ne deriva, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, che ogni intervento regionale volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta, «costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio»,



chiamato ad attuare, in un ambito affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, le politiche di tutela dell'ambiente (Corte costituzionale n. 86 del 2019).

In questa prospettiva, giova rimarcare come la Corte costituzionale abbia da tempo affermato l'illegittimità delle norme regionali che prevedano il rilascio di titoli edilizi in deroga alla pianificazione paesaggistica. Si è, infatti, sottolineato che «Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce (...), con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio — sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire — secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» e che «È importante sottolineare che l'eventuale scelta della regione (...) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente» (Corte costituzionale n. 11 del 2016).

Questo profilo di illegittimità non viene meno per il fatto che tali interventi siano assentibili previa autorizzazione paesaggistica, peraltro con dequotazione del parere del soprintendente a mero parere obbligatorio e non vincolante, a seguito dell'approvazione del Piano paesaggistico, in caso di esito positivo della verifica dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici (*cf.* art. 146, comma 5, del codice).

E ciò in quanto — fermo restando il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica — a essere compromessa è la necessità imprescindibile di una valutazione complessiva della trasformazione del contesto tutelato, che deve invece avvenire nella sede naturale a ciò deputata, ossia nell'ambito del Piano paesaggistico.

In relazione ai beni paesaggistici, una eventuale disciplina finalizzata alla c.d. rigenerazione urbana, con riferimento agli immobili a destinazione commerciale, avrebbe dovuto quindi essere trasfusa nel Piano paesaggistico regionale, approvato previa intesa con lo Stato, e attuata mediante la pianificazione urbanistica comunale, e non in deroga a quest'ultima.

Come già ricordato, è compito infatti del Piano paesaggistico la «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela» (art. 143, comma 1, lettera g), del codice).

L'art. 143, comma 8, del codice di settore, prevede inoltre che «Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti».

Per questa via, sarebbe stato raggiunto lo scopo — cui è preordinata la pianificazione paesaggistica — di evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcelizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al Piano paesaggistico, secondo la scelta operata al riguardo dal legislatore nazionale.

La disposizione regionale censurata è, pertanto, illegittima per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In ordine al principio di inderogabilità delle previsioni del Piano paesaggistico, è utile evidenziare un ulteriore punto di criticità nella disposizione in esame.

Si è detto che il principio di gerarchia dei piani trova fondamento negli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice, che prevedono che «A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'art. 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici» (art. 143, comma 9) e che «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette» (art. 145, comma 3).



Il comma 4 del richiamato art. 145 a sua volta prevede che «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.».

In una regione in cui sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, dunque, l'eventuale deroga agli strumenti urbanistici confligge apertamente con il principio di inderogabilità dei piani paesaggistici, considerato che gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati non solo alle prescrizioni d'uso contenute nel Piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), ma anche alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

Come evidenziato dal giudice amministrativo, «In un certo senso, il rapporto che intercorre tra gli strumenti di pianificazione paesistica e i piani urbanistici, è simile a quello che caratterizza il rapporto tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio (ambito "trasversale" riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato) e quelle delle regioni nella materia di loro specifica attribuzione» (Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2019, n. 4778).

La deroga agli strumenti urbanistici consentita dal c.d. piano casa regionale potrebbe allora tradursi nella violazione della pianificazione paesaggistica, alla quale gli stessi devono conformarsi, con diretta lesione non solo dell'esigenza urbanistica di ordinato sviluppo del territorio, ma anche della tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007).

Consegue da quanto illustrato che, nel sistema ordinamentale, l'approvazione del Piano paesaggistico regionale dovrebbe comportare il naturale esaurimento della disciplina regionale del c.d. piano casa (primo o secondo), atteso che — da un lato — con l'emanazione del piano paesaggistico tutte le esigenze di c.d. rigenerazione urbana dovrebbero trovare in quella sede la loro disciplina a regime, e — dall'altro — non è consentito alla regione disporre, unilateralmente, in quali casi consentire la deroga degli strumenti urbanistici (conformati o da conformare al piano paesaggistico) minando concretamente l'operatività del piano approvato d'intesa con lo Stato.

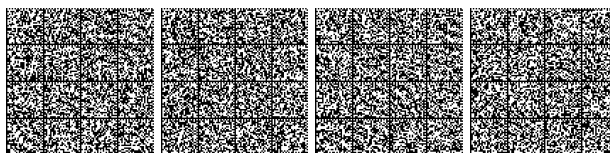
Si ribadisce che solo all'interno del Piano paesaggistico possono trovare adeguata disciplina, a regime, gli interventi a cui connettere premialità volumetriche o incentivi, se del caso attivando le procedure per introdurre specifiche normative incentivanti, ove non siano già previste, come disposto dal richiamato art. 143, comma 8.

3. Sotto altro profilo, deve considerarsi che la legge regionale 24 del 2009, a seguito delle modifiche apportatevi da diversi e successivi interventi riformatori e, in particolare, dell'introduzione, ad opera della legge regionale n. 40 del 2011, dell'art. 3-*bis*, costituisce attuazione non solo del c.d. piano casa (frutto dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali del 1° aprile 2009), ma anche dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70.

Con riferimento a quest'ultima disciplina, la Corte costituzionale ha espressamente affermato la natura di principio fondamentale, inderogabile dalle regioni, della previsione di cui al comma 11, secondo periodo, del predetto art. 5 (Corte costituzionale n. 217 del 2020), la quale fa salvo — tra l'altro — «il rispetto (...) delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». La predetta clausola va intesa, con ogni evidenza, come volta a fare salvo l'intero sistema della tutela previsto dal codice. E, come detto, tale sistema richiede necessariamente che le valutazioni sottese al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche siano basate su un quadro di disciplina stabilito a monte, sulla base di una valutazione dei diversi contesti, e contenuto nel piano paesaggistico elaborato previa intesa con lo Stato (articoli 135 e 143), le cui previsioni non sono derogabili da piani e programmi regionali di qualsivoglia natura (art. 145, comma 3), inclusi, quindi, anche quelli diretti alle finalità di c.d. efficientamento energetico cui si dichiara indirizzata la normativa censurata (*cf.* commi 2 e 3 dell'art. 3-*bis*).

I principi ora illustrati trovano costante affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, anche di recente, ha ribadito che «la circostanza che la regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", che si impone al legislatore regionale, sia nelle regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti» (Corte costituzionale n. 86 del 2019).

Come evidenziato da codesta ecc. Corte, «quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, "ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della



legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali" (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014)» (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Tali principi valgono ancora di più anche ove il Piano paesaggistico sia già stato approvato, e tuttavia la regione intervenga unilateralmente, menomandone l'effettiva applicazione.

4. L'abbassamento del livello della tutela del paesaggio derivante dalla previsione censurata determina, altresì, il contrasto con l'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007 e 101 del 2010), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore.

Al riguardo, occorre rilevare che lo stesso art. 1, comma 1, del codice enuncia il principio secondo cui le disposizioni ivi contenute costituiscono attuazione dell'art. 9 della Costituzione, consentendo la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale «in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione». Valorizzando tale auto-qualificazione, la Corte costituzionale ha più volte avuto modo di affermare che il codice dei beni culturali e del paesaggio assume le «connotazioni tipiche del parametro interposto, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto» e tali da pregiudicare la preservazione del territorio nazionale (Corte costituzionale n. 194 del 2013). Quest'ultima, peraltro, va attuata «attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali», garantendo un livello uniforme di tutela non derogabile unilateralmente dalla regione, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una «metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale n. 182 del 2006).

I beni paesaggistici propri di ciascuna regione trascendono, d'altra parte, nella logica degli articoli 9 e 117 della Costituzione, sia come valore culturale e sociale, sia come bene-interesse giuridicamente rilevante, l'ambito territoriale regionale, riferibile alla collettività ivi stanziata, per assurgere a una dimensione sicuramente nazionale. Per tale ragione, il compito di tutelare il paesaggio e l'ambiente rientra tra le competenze esclusive dello Stato, e, in presenza di eventuali competenze concorrenti, il potere degli organi regionali di intervenire nelle materie in esame incontra un preciso limite costituito, quantomeno, dal potere di necessaria co-decisione statale.

5. Deve, ancora, osservarsi che la disciplina derogatoria dettata dalla legge n. 24 del 2009 è operante indiscriminatamente non solo con riferimento a tutti i beni paesaggistici, ma anche al paesaggio non vincolato.

Al riguardo, va tenuto presente che anche tale paesaggio, pur non assoggettato al regime dei vincoli di cui si è detto, è stato oggetto di pianificazione da parte della regione nell'ambito del piano territoriale del 2015, costituendo, comunque, oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

La Convenzione prevede, infatti, all'art. 1, lettera *a*), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

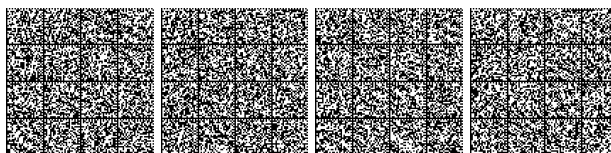
Con riferimento ai paesaggi, così definiti, la Convenzione prevede, all'art. 5, che «Ogni parte si impegna a:

a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente art. 6;

c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso *b*);

d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.».



In forza del successivo art. 6, inoltre, l'Italia si è impegnata all'adozione di misure specifiche, tra l'altro, in tema di «Identificazione e valutazione», da attuare «Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'art. 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni parte si impegna a:

- a) i. identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
- ii. analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
- iii. seguirne le trasformazioni;

b) valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate; (...)».

Le misure richieste dalla Convenzione prevedono, inoltre, la fissazione di appositi obiettivi di qualità paesaggistica e l'attivazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, ciò si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del codice di settore, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione in questione.

In particolare, il comma 1 del predetto art. 135 stabilisce che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143.».

Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del Piano paesaggistico.

Ne deriva che, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica, nell'ambito della quale deve trovare spazio — tra l'altro — la «riqualificazione delle aree compromesse o degradate».

In questa prospettiva, appare confliggente con le disposizioni dell'art. 135 del codice di settore, che danno attuazione alla Convenzione europea sul paesaggio, prevedere che interventi di impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli previsti dalla legge regionale n. 24 del 2009, avvengano sulla base di un'astratta previsione di legge e siano affidati nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quando* alla libera iniziativa dei privati, invece di essere pianificati specificamente nell'ambito dello strumento apposito previsto dalla medesima disposizione nazionale, del quale, peraltro, la Regione Toscana si è dotata sin dal 2015. Al riguardo, deve tenersi presente che, come sopra detto, nessuna clausola di salvaguardia delle previsioni del Piano paesaggistico è presente nella legge n. 24 del 2009.

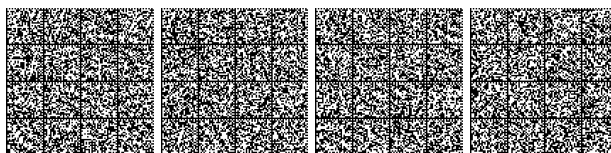
Per le ragioni illustrate, emerge, dunque, ulteriormente la violazione degli articoli 9 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

2. Illegittimità dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 recante «Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla legge regionale n. 24/2009» per contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, e con il principio di leale collaborazione.

1. Le disposizioni regionali contrastano, altresì, con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, violando così gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Sotto il profilo in esame, deve rilevarsi che la regione amplia la portata di una disciplina derogatoria introdotta per la prima volta nel 2009 e che consente sin da allora la realizzazione di nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica, estendendone di due anni il termine di efficacia.

La finalità normativa era originariamente quella di consentire interventi straordinari, per un periodo temporalmente limitato, dato, questo, puntualmente evidenziato dalla Corte costituzionale, la quale non ha mancato di rilevare come il c.d. piano casa fosse una «misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria),



convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133» (Corte costituzionale n. 70 del 2020; *cf.* anche Corte costituzionale n. 217 del 2020). Non a caso, anche nelle premesse della legge regionale n. 24 del 2009 viene richiamata «l'intesa sottoscritta in data 31 marzo 2009 (...) in sede di conferenza unificata», relativa proprio alla predetta misura di carattere eccezionale e temporaneo.

Questa originaria finalità appare essere stata snaturata dalla regione, la quale ha determinato la sostanziale stabilizzazione, per oltre un decennio, delle deroghe consentite dalla legge n. 24 del 2009 e persino l'ampliamento della relativa portata applicativa. Occorre rilevare al riguardo che in molte regioni, invece, le disposizioni del piano casa hanno cessato ogni efficacia, proprio in virtù della loro natura essenzialmente «temporanea».

Il risultato è quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio — sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 — secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Gli interventi regionali — e da ultimo quello operato dalla legge n. 101 del 2020, che amplia la portata della legge n. 24 del 2009 — hanno quindi l'effetto di estendere, in maniera del tutto irragionevole, una disciplina eccezionale, in quanto volta a consentire la realizzazione di volumi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici. E ciò, per di più, al di fuori del quadro della pianificazione paesaggistica elaborata in conformità al codice, che dovrebbe costituire la sede necessaria di valutazione del corretto inserimento di tali interventi nei contesti sottoposti a tutela.

Al riguardo, deve tenersi presente che la Corte ha affermato che la compressione di diritti costituzionali, quali l'interesse alla tutela del paesaggio e il principio di copianificazione, può essere giustificata, al più, per ragioni eccezionali e per un limitato arco temporale, qualificandosi conseguentemente come illegittima la proroga reiterata di tale compressione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2013).

Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui il legislatore regionale non si limiti ad una mera reiterazione dei provvedimenti normativi in questione, ma ne disponga, come nella vicenda in esame, un ampliamento, estendendone la portata oggettiva al di fuori delle ipotesi originariamente previste, con l'effetto di aggravare la compressione dei diritti costituzionali, in assenza, tuttavia, del contesto di eccezionalità che ne aveva consentito l'introduzione.

Sul punto, si evidenzia che la giurisprudenza amministrativa, richiamata anche dalla codesta ecc. Corte nella sentenza n. 217 del 2020, ha statuito la necessità di assoggettare a stretta interpretazione le disposizioni sul «piano casa» (tra le tante Tribunale amministrativo regionale Campania, sentenza 3 agosto 2020, n. 3474, e Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 2017, n. 4992, riguardanti specificamente i limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968).

Ciò significa che la normativa regionale che apporti continue modifiche in senso ampliativo alla portata delle disposizioni statali, fino ad arrivare a un regime derogatorio sempre più ampio e stabile nel tempo, si pone in contrasto anche con i principi costituzionali di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione.

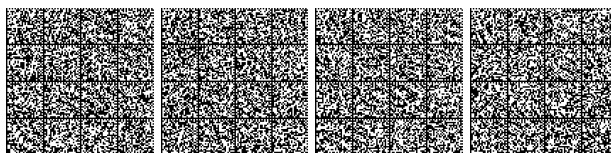
Si ravvisa, inoltre, un ulteriore profilo di irragionevolezza riferibile al possibile contrasto della normativa regionale, che consente la deroga agli strumenti urbanistici, con il principio di intangibilità dello strumento di pianificazione di vertice nella gerarchia dei piani, ossia il Piano paesaggistico, al quale i piani sottordinati devono necessariamente conformarsi.

La possibile deroga a questi ultimi, che hanno l'obbligo di recepire le prescrizioni inderogabili di piano e che fanno propri gli indirizzi e le direttive dello stesso, potrebbe infatti tradursi nella deroga al Piano paesaggistico, approvato in Toscana d'intesa con lo Stato nel 2015.

Ciò appare in sé contraddittorio, e quindi irragionevole, in quanto, da una parte, la regione approva il Piano paesaggistico e, dall'altra, reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

Come detto, l'approvazione del Piano paesaggistico segna necessariamente il naturale esaurimento delle normative regionali applicative del c.d. piano casa, con riguardo a tutto il paesaggio regionale, sia esso vincolato o meno.

Le finalità di efficientamento energetico perseguite con la normativa regionale, nonché, più in generale, la finalità di favorire la riqualificazione urbana, il recupero, il riuso, il miglioramento del patrimonio edilizio esistente attraverso interventi edilizi di miglioramento dei tessuti urbani, dovrebbero, quindi, trovare adeguato spazio all'interno del Piano paesaggistico, anche, se del caso, in sede di revisione o aggiornamento del piano stesso.



Più in generale, la previsione a regime di interventi di impatto molto rilevante sul territorio realizzabili in deroga alla pianificazione urbanistica e al Piano paesaggistico e al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 determina esiti irragionevoli e contrari al buon andamento dell'amministrazione, con conseguente violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2. Da ultimo, l'intervento unilaterale della regione, destinato a trovare applicazione anche in relazione ai beni paesaggistici, oggetto di co-pianificazione in accordo con lo Stato, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione, cui devono essere improntati i rapporti tra le amministrazioni coinvolte nella pianificazione del paesaggio, e in forza del quale è precluso alla regione esercitare unilateralmente la funzione di disciplina dei beni paesaggistici (Corte costituzionale n. 240 del 2020). E ciò tanto più a fronte di un accordo già concluso con lo Stato e trasfuso in un apposito piano, che la regione continua unilateralmente a limitare nella sua concreta operatività.

Al riguardo, va rilevato che, secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», trattandosi di strumento idoneo, per la sua elasticità e adattabilità, a «regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti». In particolare, la Corte ha chiarito che «il principio di leale collaborazione, anche in una concezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (Corte costituzionale n. 31 del 2006), dovendosi, dunque, ritenere illegittima la disposizione regionale che, ponendosi al di fuori del percorso condiviso con lo Stato nella predisposizione del piano paesaggistico regionale, ne pregiudichi la concreta operatività.

L'esigenza di assicurare il pieno e proficuo coinvolgimento degli organi statali in materia di pianificazione paesistica deriva, d'altra parte, proprio dalla «commistione di competenze diverse, di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio», circostanze che impongono, in un quadro di competenze amministrative e legislative tanto articolato, un esercizio delle stesse quantomeno armonico e coordinato (Corte costituzionale n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, nn. 68 e 66 del 2018).

P.Q.M.

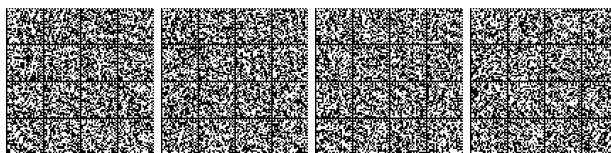
Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 135 del 31 dicembre 2020, recante «Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla legge regionale n. 24/2009», per contrasto con gli articoli 9 e 117, primo comma, e secondo comma, lettera s) della Costituzione rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, oltre a contrastare con i principi di ragionevolezza, buon andamento dell'amministrazione e leale collaborazione con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 26 febbraio 2021 e della relazione allegata al verbale;
2. copia della impugnata legge della Regione Toscana n. 101 del 2020.

Roma, 1° marzo 2021

L'Avvocato dello Stato: MANGIA



N. 11

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021
(della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica - Sport - Misure urgenti in materia di sostegno ai lavoratori e alle imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche - Prevista destinazione del Fondo all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive.

Bilancio e contabilità pubblica - Sport - Misure urgenti in materia di sostegno ai lavoratori e alle imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche - Previsione che i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Università - Misure urgenti per il sostegno dei settori del turismo e della cultura e per l'internazionalizzazione - Riconoscimento di un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021 al fine di sostenere le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede, ai collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo n. 68 del 2012 - Previsione che le modalità di attuazione sono stabilite con decreto del Ministero dell'università e della ricerca.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Disposizioni per favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina nei piccoli centri - Contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Finanziamento della diagnostica molecolare - Autorizzazione della spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori.

– Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, artt. 3, comma 2; 6-*bis*, comma 16; 19-*septies*, comma 4; e 19-*octies*, comma 2.

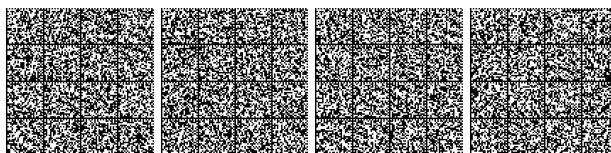
Ricorso per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale, on.le Vincenzo De Luca, quale legale rapp.te *pro tempore*, rapp.ta e difesa dagli avv.ti Almerina Bove (c.f. BVOLRN70C46I262Z), Massimo Consoli (c.f. CNSMSM72R08H703N) e Tiziana Monti (c.f. MNTTZN69B51F839V) dell'Avvocatura regionale (pec: us01@pec.regione.campania.it - fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione *ex art.* 136 c.p.c.) domiciliati in Roma, alla via Poli, n. 29 in virtù di mandato a margine del presente atto e provvedimento autorizzativo;

contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, nella persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rapp.to e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli: 3, comma 2; 6-*bis*, comma 16; 19-*septies*, comma 4 e 19-*octies*, comma 2 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, per violazione degli articoli 3; 117, comma 3; 117, comma 4; 118; 119 e 120 della Costituzione.

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 319 del 24 dicembre 2020 - Supplemento Ordinario n. 43, è stata pubblicata la legge 18 dicembre 2020, n. 176 di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».



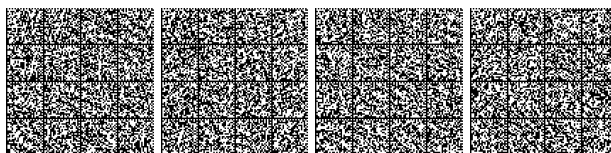
2. Il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, nel testo coordinato con la citata legge di conversione n. 176 del 18 dicembre 2020 per quanto di interesse ai fini del presente ricorso:

all'art. 3, rubricato «Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», stabilisce che: «1. Al fine di far fronte alla crisi economica delle associazioni e società sportive dilettantistiche determinatasi in ragione delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID19, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il "Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche", con una dotazione di 142 milioni di euro per l'anno 2020, che costituisce limite di spesa, le cui risorse, sono trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, per essere assegnate al Dipartimento per lo sport. 2. Il Fondo di cui al comma 1 è destinato all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive. I criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione. 2-bis. Le risorse di cui all'art. 218-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, già nella disponibilità del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono portate ad incremento, nell'ambito del predetto bilancio, delle risorse provenienti dal Fondo di cui al comma 1. 3. Agli oneri di cui al presente articolo si provvede ai sensi dell'art. 34.»;

all'art. 6-bis, rubricato «Misure urgenti per il sostegno dei settori del turismo e della cultura e per l'internazionalizzazione», commi 15, 16 e 17, prevede che: «15. Al fine di sostenere, nel limite dello stanziamento di cui al presente comma, le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede, ai collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, è riconosciuto un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021. 16. Con decreto del Ministero dell'università e della ricerca sono stabilite le modalità di attuazione del comma 15. 17. Agli oneri derivanti dal comma 15, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'art. 34, comma 6, del presente decreto.»;

all'art. 19-septies, rubricato «Disposizioni per favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina nei piccoli centri», dispone che: «1. Al fine di favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani, alle farmacie che operano nei comuni o centri abitati con meno di 3.000 abitanti e riconosciuto un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario e comunque nei limiti di spesa di cui al comma 6, delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'art. 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 10 marzo 2011. 2. Le prestazioni di telemedicina di cui al presente articolo possono essere erogate presso le farmacie di cui al comma 1 previo accordo con l'azienda sanitaria di riferimento che definisce il tetto massimo di prestazioni annuali e, nei limiti dello stesso, sulla base di prescrizione del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, applicando le tariffe stabilite dal nomenclatore tariffario regionale ovvero l'eventuale regime di esenzione previsto, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il finanziamento del Servizio sanitario regionale. 3. Il credito d'imposta di cui al comma 1 è utilizzabile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Non si applicano i limiti di cui all'art. 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e di cui all'art. 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Il credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. 4. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, con particolare riguardo agli investimenti che danno accesso al beneficio, alle procedure di concessione e di utilizzo del contributo, alla documentazione richiesta, alle condizioni di revoca e all'effettuazione dei controlli. 5. Il credito d'imposta di cui al presente articolo è concesso ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis". 6. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 10,715 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'art. 34, comma 6, del presente decreto»;

all'art. 19-octies, rubricato «Finanziamento della diagnostica molecolare», stabilisce che: «1. Per consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, anche alla luce degli sviluppi e dei progressi della ricerca scientifica applicata con specifico riguardo alla prevenzione e alla terapia delle alterazioni molecolari che originano i tumori, per l'anno 2021 è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento



dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, nel limite di spesa autorizzato ai sensi del presente articolo. 2. Con decreto del Ministero della salute, da adottare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle risorse allocate ai sensi del presente articolo. 3. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'art. 34, comma 6, del presente decreto.».

3. I citati articoli 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», sono costituzionalmente illegittimi ciascuno per i seguenti

MOTIVI

A. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2.

I. Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, in connessione con la tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost.

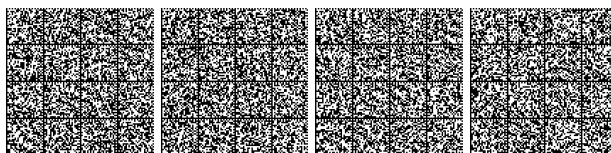
L'art. 3 (Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche) del decreto-legge n. 137/2020, conv., con modifiche, in legge n. 176/2020, testualmente riportato innanzi, prevede l'intervento finanziario dello Stato, finalizzato al sostegno e alla ripresa delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche esclusivamente per far fronte alla crisi economica derivante alle medesime dai provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive, adottati nel contesto del contenimento e della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il Fondo istituito con la menzionata disposizione è infatti destinato — secondo quanto disposto dal comma 2 dell'art. 3 — all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive.

La disposizione è costituzionalmente illegittima laddove non comprende nell'ambito dei destinatari dell'istituita misura di sostegno economico-finanziario anche le associazioni e società sportive dilettantistiche costrette alla cessazione ovvero che abbiano registrato una riduzione dell'attività in conseguenza di provvedimenti di sospensione adottati in sede regionale (o comunale), a tutela della salute nell'ambito del medesimo contesto di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, secondo quanto, peraltro, testualmente previsto dalla legislazione speciale in materia emergenziale.

E così, a titolo esemplificativo, per quanto riguarda le palestre e le piscine — ma analoghi provvedimenti (anche regionali) hanno interessato anche altri ambiti di attività sportiva dilettantistica (quali golf, tennis, ecc.) — in armonia con le previsioni dell'art. 32 della Costituzione; degli articoli da 1 a 3 del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020; dell'art. 32 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978; dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000; dell'art. 117 del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 e dell'art. 5, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020, la Regione Campania ha disposto, con l'Ordinanza n. 8 dell'8 marzo 2020, con decorrenza immediata e fino al 15 aprile 2020, la sospensione delle attività delle palestre, delle piscine e dei centri benessere nel territorio campano. Tale misura, in attuazione delle previsioni di cui innanzi, oltre che di quelle di cui ai successivi decreti legge, ed in particolare dell'art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020, e successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, è stata successivamente mantenuta nel territorio campano — in considerazione della situazione epidemiologica rilevata sul territorio — per effetto dell'Ordinanza regionale n. 48 del 17 maggio 2020, con decorrenza immediata e fino al 25 maggio 2020, anche dopo la cessazione del periodo di sospensione disposto in precedenza in virtù di disposizioni statali (successive alla precipitata Ordinanza regionale n. 8 dell'8 marzo 2020).

Ebbene, a fronte del sistema normativo delineato dalla normativa statale sopra riportata, che affidava (ed affida) alle Regioni l'adozione di ogni urgente misura sanitaria, più restrittiva di quelle vigenti sull'intero territorio nazionale, necessaria alla tutela della salute nel grave contesto pandemico in atto, risulta irragionevolmente sperequata la previsione di un ristoro da parte dello Stato in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche che consideri la sospensione di attività conseguenziale soltanto a disposizioni statali e non anche a quelle regionali, ancorché adottate



per le medesime esigenze di tutela della salute pubblica e in armonia ed attuazione, oltre che dell'art. 32 della Costituzione e delle leggi statali fondanti il potere di ordinanza extra ordinem regionale in materia sanitaria, proprio delle stesse norme statali, di rango legislativo e non, preordinate al contenimento e alla gestione dell'emergenza da Covid-19, che danno giustamente rilevanza alla peculiare e contingente situazione locale. Risulta sancita da norma di legge primaria a tutt'oggi vigente (articoli 1, comma 16, del decreto-legge n. 33/2020, convertito in legge n. 74/2020)(1), la possibilità — ed anzi, il potere-dovere dei Presidenti delle Regioni, quali Autorità sanitarie regionali — di adottare misure più restrittive rispetto a quelle disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a livello nazionale o con riferimento, in via generalizzata, a tutte le Regioni rispondenti ad una determinata classificazione (nella specie, cd. «zona gialla»), purché sulla scorta di specifica istruttoria che valga a dimostrare la sussistenza di specificità locali che, successivamente all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ne impongano l'adozione.

Ciò posto, l'omessa previsione, ai fini del riconoscimento del sostegno finanziario statale introdotto col citato art. 3 del decreto-legge n. 137/2020, conv. con modifiche in legge n. 176/2020, delle conseguenze economiche derivanti dalla sospensione dell'attività dovuta a disposizioni regionali, che della peculiare situazione locale hanno tenuto conto, si traduce nella patente violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

II. Violazione degli articoli 117, comma 3; 118; 119 e 120 della Costituzione.

L'art. 3 in menzione afferisce alla materia dell'«ordinamento sportivo» ricadente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., nella competenza legislativa concorrente. Codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 254/2013 ha chiarito che «mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessarie per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche (sentenza n. 517 del 1987)». In merito alla istituzione del fondo, la sentenza in parola stabilisce: «secondo la giurisprudenza di questa Corte "l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislative regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza" (sentenza n. 168 del 2008, nonché in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006)».

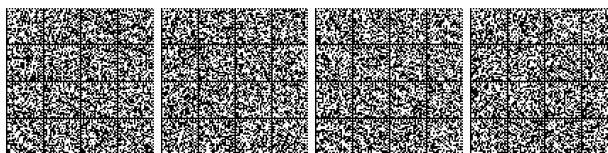
Il secondo comma dell'art. 3, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali — quali ad esempio l'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni — nella determinazione dei criteri di ripartizione dei fondi, viola, pertanto, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e si pone in contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione, sostanziandosi in un finanziamento a destinazione vincolata a favore di soggetti privati espressione di politiche e indirizzi centralmente definiti nella loro totalità con conseguenziale compromissione delle prerogative e della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni dagli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

Codesta Corte ha a più riprese evidenziato che l'esercizio unitario, che consente di attrarre insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (*cf.*, in tal senso, Corte costituzionale nn. 3030 del 2003, 6 del 2004, 383 del 2005, 331 del 2010, 182 del 2013, 261 del 2015, 21 del 2016 e le sentenze n. 211 del 2016 e n. 61 del 2018, all'esito di ricorsi promossi dalla Regione Campania).

III. Sulla base di quanto sopra rilevato, la disposizione di cui all'art. 3, comma 2 del decreto-legge in menzione risulta costituzionalmente illegittima:

nella parte in cui non comprende nell'ambito di operatività dell'istituita misura di sostegno economico-finanziario anche le ipotesi di cessazione ovvero di riduzione dell'attività degli enti sportivi di cui alla norma impugnata che siano conseguenziali a provvedimenti di sospensione adottati in sede regionale ai sensi della disciplina emergenziale sopra richiamata;

(1) Decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito dalla legge 14 luglio 2020, n. 74: art. 1: «(omissis) 16. Per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, le regioni monitorano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale. I dati del monitoraggio sono comunicati giornalmente dalle regioni al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630, e successive modificazioni. In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020, e sue eventuali modificazioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2».



nella parte in cui non prevede che i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo siano stabiliti previa intesa delle Regioni.

B. Illegittimità costituzionale dell'art. 6-bis, comma 16.

I. Violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione; violazione degli articoli 117, comma 4; 118 e 119 della Costituzione.

In via subordinata, violazione degli articoli 120; 117, comma 3; 118 e 119 della Costituzione.

I.1. L'art. 6-bis del decreto-legge n. 137/2020, conv., con modifiche, in legge n. 176/2020, rubricato «Misure urgenti per il sostegno dei settori del turismo e della cultura e per l'internazionalizzazione», ai commi 15, 16 e 17, testualmente riportati in punto di fatto, riconosce un contributo di tre milioni di euro per l'anno 2021 per sostenere le «strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede» ed «i collegi universitari di merito accreditati ...», prevedendo, al comma 16, che le modalità di attuazione di tale disposizione siano stabilite con decreto del Ministero dell'Università e della ricerca.

Ebbene, la misura in parola interviene, a regime, in materia di «diritto allo studio universitario», appartenente all'ambito di competenza legislativa regionale residuale e parallelo ambito di competenza amministrativa ed autonomia finanziaria regionali, senza garantire, tuttavia, il rispetto del principio di leale collaborazione, quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale, mercè la doverosa previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del finanziamento previsto, quali l'intesa, ai fini dell'adozione del decreto ministeriale.

Ed invero, le politiche di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari, che non compaiono né fra le materie di competenza esclusiva statale, né fra quelle di competenza concorrente, non possono non rientrare fra quelle di natura sociale, sulle quali, ferma restando la competenza esclusiva statale nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite sul territorio nazionale», le Regioni, insieme alle Università, hanno da sempre svolto pregnanti funzioni attive, almeno a partire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 in poi (*cf.* art. 44), come peraltro confermato da tutta la successiva normativa legislativa, statale e regionale, in materia (*cf.* decreto-legge n. 536 del 1979, conv. in legge n. 642 del 1979; legge quadro n. 390 del 1991; decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 13 aprile 1994; 30 aprile 1997 e 9 aprile 2001; decreto legislativo n. 68/2012; e le connesse leggi regionali fra cui quelle della Regione Campania fra le quali si segnalano le leggi regionali n. 7 del 23 gennaio 1979; n. 14 del 20 marzo 1982; n. 3 del 24 gennaio 1986; n. 8 dell'8 febbraio 1993; n. 14 del 26 marzo 1993; n. 41 del 31 dicembre 1994; n. 2 del 15 gennaio 1997; n. 21 del 3 settembre 2002; n. 22 12 settembre 2002; n. 8 del 29 marzo 2006; n. 12 del 18 maggio 2016; n. 41 del 20 novembre 2018, in virtù delle quali la Regione ha, dapprima nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «beneficenza pubblica» e «assistenza scolastica» e, dopo la riforma del Titolo V, nell'esercizio della potestà legislativa c.d. residuale, attivato, organizzato e disciplinato gli interventi volti alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione sul territorio del diritto allo studio universitario, mercè l'erogazione di servizi collettivi, fra cui mense, alloggi, trasporti, contributi monetari, assegnazione di borse di studio, orientamento al lavoro, assistenza sanitaria e soprattutto mercè l'istituzione delle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario.

In ragione di quanto innanzi detto, è evidente come il comma 16 dell'art. 6-bis in parola si pone in contrasto con le prerogative e con l'autonomia garantite alle Regioni dagli articoli 117, comma 4; 118; 119 e 120 della Costituzione, in quanto non coinvolge le Regioni nel processo decisionale relativo alla definizione delle modalità di attuazione del finanziamento previsto dalla disposizione di legge statale oggetto di impugnativa (*cf.*, sentenza Corte costituzionale n. 88 del 2003).

I.2. In via subordinata rispetto a quanto evidenziato al precedente punto I, ove si ritenesse che la misura introdotta dall'art. 6-bis, commi 15, 16 e 17, intervenga in materia di «istruzione», comunque il richiamato comma 16, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni in merito alle modalità attuative di utilizzo del finanziamento previsto, inciderebbe in una materia di competenza legislativa regionale concorrente e nel parallelo ambito di



competenza amministrativa ed autonomia finanziaria regionali⁽²⁾, senza garantire, tuttavia, il rispetto del principio di leale collaborazione, ai fini dell'adozione del previsto decreto ministeriale.

In ragione di quanto precede, il comma 16 dell'art. 6-bis in parola viola le prerogative e l'autonomia garantite alle regioni dagli articoli 117, comma 3; 118; 119 e 120 della Costituzione.

C. Illegittimità costituzionale dell'art. 19-septies, comma 4.

Violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione; violazione degli articoli 117, comma 3; 118 e 119 della Costituzione.

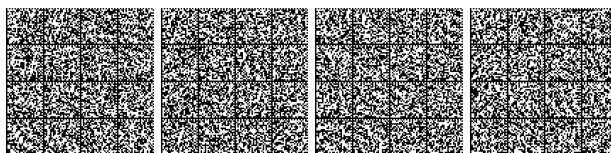
La disposizione in epigrafe prevede che i criteri e le modalità di attuazione della misura di promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, con particolare riguardo agli investimenti che danno accesso al beneficio, alle procedure di concessione e di utilizzo del contributo, alla documentazione richiesta, alle condizioni di revoca e all'effettuazione dei controlli, siano stabilite con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si tratta, all'evidenza, di misura afferente, oltre che alla materia «sistema tributario», di competenza legislativa esclusiva statale, anche alla competenza concorrente delle regioni in materia di «tutela della salute».

Alla luce delle possibili incidenze sulle competenze regionali in materia di tutela della salute, di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, il legislatore statale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, avrebbe dovuto invece garantire la partecipazione delle Regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni.

Vale la pena di rimarcare come il significativo contenzioso degli ultimi anni innanzi alla Corte costituzionale abbia evidenziato l'esistenza di numerosi provvedimenti che, pur avendo stretta attinenza al settore sanitario, riguardavano altresì una pluralità di altre situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (come nella specie, «assistenza e organizzazione sanitaria», «coordinamento della finanzia pubblica e sistema tributario», «ricerca scientifica e tecnologica», ecc.). In tali casi, Codesta Corte ha fatto riferimento ai principi di prevalenza della materia e della leale collaborazione dei diversi livelli istituzionali, affermando, in particolare che, laddove l'intreccio inestricabile tra le molteplici competenze (*cf.* sentenze nn. 334 del 2010 e n. 50 del 2005) non consente di individuare la prevalenza di una sulle altre dal punto di vista qualitativo e quantitativo, deve trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte (*cf.* sentenza n. 1 del 2016), per cui in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purchè agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di

(2) Nella sentenza n. 200/2009, Codesta Corte ha rilevato che appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro, necessitano «per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale». In particolare, «la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio ... va intesa ... nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri e obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi». Nello specifico settore dell'istruzione, la Corte ha ritenuto che «lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socio-economico». In conseguenza, codesta Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alle lettere f-bis ed f-ter del comma 4 dell'art. 64 del decreto-legge 112/2008, in materia di dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, ambito ritenuto di competenza concorrente. In proposito, la Corte, richiamando le sentenze nn. 13/2004 e 34/2005, ha evidenziato che «è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita» sia pure sul piano amministrativo, dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112/1998, che ha delegato alle regioni le funzioni amministrative, prima statali, relative alla programmazione della rete scolastica, che ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che devono essere apprezzate in sede regionale. (In tal senso, anche le sentenze nn. 92/2011 e 147/2012). Ancora, la Corte, nella sentenza n. 50/2008, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 635 della legge 296/2006, che aveva disposto un incremento per complessivi 100 milioni di euro, a decorrere dal 2007, degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» dello stato di previsione del MIUR, da destinare alle scuole per l'infanzia, ha affermato che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia dell'istruzione» attribuita alla competenza legislativa concorrente (sentenza n. 423/2004), evidenziando che già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 112/1998 avesse conferito alle regioni le funzioni amministrative relative ai «contributi alle scuole non statali» nel cui ambito sono comprese quelle paritarie. «Da quanto esposto discende che la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e 119 della Costituzione». In argomento è, altresì, intervenuta la sentenza n. 298/2012, relativa all'art. 33, comma 16, della legge 183/2011, con cui era stata autorizzata la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie e prioritariamente dell'infanzia. In tale sentenza, con riferimento al profilo del coinvolgimento regionale, la Corte ha rilevato che l'art. 2, comma 47, della legge 203/2008, fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, disponeva che con decreto interministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni, dovevano essere stabiliti i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie, quale sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali. Con riferimento all'edilizia scolastica, codesta Corte costituzionale, nell'evidenziare l'intersecazione della materia «istruzione» con altre parimenti di competenza concorrente regionale, fra cui il «governo del territorio», «energia» e «protezione civile» (sentenze nn. 62/2013; 284/2016; 71/2018), ha, con la sentenza n. 284/2016 dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 153, della legge 107/2015, che prevedeva il riparto di risorse con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con la Struttura di missione per l'edilizia scolastica, senza che fosse sentita la Conferenza Unificata.



sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016).

Anche l'art. 19-*septies*, comma 4, si pone, pertanto, in contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.

D) *Illegittimità costituzionale dell'art. 19-octies, comma 2.*

Violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione; violazione degli articoli 117, comma 3; 118 e 119 della Costituzione.

Considerazioni analoghe a quelle di cui alla precedente lettera C) valgono anche per l'art. 19-*octies*, comma 2 del decreto-legge n. 137/2020, conv., con modifiche, in legge n. 176/2020, rubricato «Finanziamento della diagnostica molecolare», innanzi riportato in punto di fatto.

Tale norma prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano stabilite le modalità attraverso le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa di cinque milioni di euro prevista e destinata alla diagnostica molecolare.

Orbene, data l'incidenza delle disposizioni introdotte da tale articolo sulle competenze regionali nella materia concorrente della «tutela della salute», le stesse avrebbero dovuto garantire, in ossequio al principio di leale collaborazione, la partecipazione delle Regioni nella individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa.

Stante, invece, la mancanza di qualsivoglia coinvolgimento in tal senso delle regioni, è evidente la violazione della relativa sfera di autonomia costituzionalmente garantita dagli articoli 117, comma 3; 118; 119 e 120 della Costituzione, sulla scorta di quanto rilevato nelle pronunce di Codesta Corte costituzionale richiamate al precedente punto C (*ex plurimis*, sentenza n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nei profili e termini sopra esposti, anche mediante pronuncia «additiva» in funzione della garanzia del rispetto del principio di uguaglianza ovvero della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Avv. BOVE - Avv. CONSOLI - Avv. MONTI

21C00056

N. 30

Ordinanza del 27 maggio 2020 della Corte d'appello di Catania sul ricorso proposto da D. F. M. contro Città Metropolitana di Catania

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Città metropolitane - Previsione che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo - Previsione che qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica di sindaco del Comune capoluogo della Città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano.

- Legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), artt. 13, comma 1, e 14, come sostituiti dall'art. 4 della legge regionale 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta).

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge n. 56 del 2014 - Città metropolitane - Previsione che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), art. 1, comma 19.



CORTE DI APPELLO DI CATANIA

PRIMA SEZIONE CIVILE

Nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Giuseppe Ferreri, Presidente;

dott. Marcella Murana, giudice;

dott. Antonio Caruso, giudice rel./est.

all'esito dell'udienza del 13 maggio 2020 celebrata con le modalità c.d. «cartolari» previste dall'art. 83, comma 7, lettera h), decreto-legge n. 18/2020, nella causa iscritta al n. r.g. 183/2020 promossa da:

D F M (C.F.), con il patrocinio dell'avv. Agatino Cariola, elettivamente domiciliato nel suo studio in Via G. Carnazza n. 51 - Catania.

Appellante contro Città metropolitana di Catania (C.F. 00397470873), con il patrocinio dell'avv. Bellomo Immacolata e dell'avv. , elettivamente domiciliato in via Umberto n. 265 - Catania, presso il difensore avv. Bellomo Immacolata, appellata;

Ha emesso la seguente ordinanza.

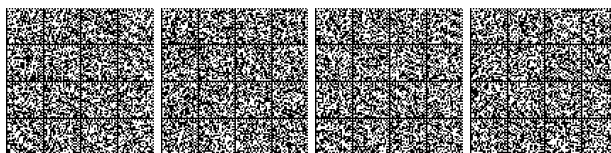
1. Con ricorso *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile in data 20 maggio 2019 D F M , quale cittadino italiano residente ed iscritto nelle liste elettorali del Comune di , citava in giudizio la Città metropolitana di Catania per sentire accertare il diritto di esso ricorrente: «a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello (in Sicilia cd. città metropolitana) sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori. Infatti, in base all'attuale legislazione (art. 1, comma 19, legge 7 aprile 2014, n. 56, cd. Delrio; e in sua pedissequa imitazione art. 13, legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15, come modificato dall'art. 4, legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23), nelle cd. città metropolitane "il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo". Ciò produce un'inammissibile discriminazione tra i cittadini residenti nel comune capoluogo, i quali a mezzo della scelta elettorale effettuata in occasione delle elezioni comunali scelgono anche il cd. sindaco metropolitano; ed i cittadini residenti negli altri comuni, pur compresi nell'ambito cd. metropolitano, privi di ogni potere di intervento a tal riguardo e, quindi, lesi nell'esercizio dei loro diritti costituzionali — si direbbe mutuando un termine diffuso nel linguaggio politico: delle loro prerogative — di partecipazione alla vita politica (articoli 1, 2, 3 e 48) e di essere governati da soggetti rappresentativi e pertanto responsabili nei loro confronti (articoli 1, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione)».

Dopo avere delineato la disciplina delle città metropolitane secondo quanto previsto dalla legge n. 56/2014 (c.d. Delrio) dando atto che con la sentenza n. 50/2015 la Corte costituzionale aveva rigettato le impugnative proposte da diverse regioni, in via principale, contro la stessa, e dopo avere riportato la disciplina degli enti di area vasta dettata nella Regione Sicilia dalla legge regionale n. 15/2015, nel testo attualmente vigente (e frutto della dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 168/2018 degli articoli da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge della Regione siciliana 11 agosto 2017, n. 17 recante: Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), meramente ripetitiva di quella nazionale introdotta dalla legge n. 56/2014, il ricorrente denunciava la incostituzionalità delle norme delle anzidette leggi che, a suo avviso, conculcavano il suo diritto, discriminandolo rispetto ai cittadini della città capoluogo i quali, tra tutti i soggetti amministrati dalla città metropolitana, erano gli unici che erano chiamati, con il loro voto, a scegliere il sindaco metropolitano.

Chiedeva quindi al tribunale di sollevare questione di costituzionalità con riferimento alle norme in questione nei termini che di seguito si riportano:

«Illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, come modificato dall'art. 4 della legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23 ("Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56"); per contrasto con gli articoli 1, 2, 3 e 48; nonché per il contrasto con gli articoli 1, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione.

Illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15, come modificato dall'art. 4 della legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23, ("Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo della città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano"), per contrasto con i medesimi parametri indicati.



Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15, come modificato dall'art. 7 della legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23, ("Il Presidente del libero Consorzio comunale, il Consiglio del libero Consorzio comunale ed il Consiglio metropolitano durano in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo della città metropolitana, si procede a nuove elezioni del Consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo"), per contrasto con i medesimi parametri indicati.

Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15 ("La Conferenza metropolitana, su proposta del Consiglio metropolitano, adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche con i voti che rappresentino almeno la metà dei comuni compresi nella città metropolitana e la metà della popolazione complessivamente residente"), per contrasto con i parametri indicati in precedenza e per violazione dell'art. 67 della Costituzione.

Illegittimità costituzionale delle norme presupposto a fondamento nella legge 7 aprile 2014, n. 56, e precisamente l'art. 1, commi 19 ("Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo"); comma 21 ("il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo"); commi 9 e 22 (sulle procedure di adozione e modifica dello statuto della città metropolitana), per i parametri indicati in precedenza».

Con ordinanza in data 20 dicembre 2019-7 gennaio 2020 il tribunale di Catania, dopo avere richiamato Corte costituzionale n. 1/2014 (con cui, in accoglimento di questione di costituzionalità sollevata da Cassazione, n. 12060/2013, era stata dichiarata l'incostituzionalità di alcune norme della legge elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, c.d. Porcellum, legge n. 270/2005), Corte costituzionale n. 110/2015 (che invece aveva dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità sollevata con riferimento alla legge elettorale dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, legge n. 18/1979) e Corte costituzionale n. 35/2017 (che aveva dichiarato l'incostituzionalità di talune norme sempre relative alla legge elettorale dei membri del Parlamento, questa volta c.d. Italicum, legge n. 52/2015), dichiarava il ricorso inammissibile, regolando secondo la soccombenza le spese di lite, perché: «ricordato che la questione di costituzionalità può essere posta dal cittadino soltanto in via incidentale rispetto ad un giudizio principale che sia successibile di essere definito con una pronuncia autonoma rispetto al giudizio della Corte costituzionale (art. 23 della legge n. 87/1953), l'azione costitutiva proposta avrebbe come unico fine quello di ottenere dal giudice *a quo* "un visto d'entrata" per la Corte costituzionale. Tanto si desume dal testo del ricorso, dove, al di là della mera affermazione dell'oggetto del diritto vantato dal ricorrente, non è dato evincere un *petitum* autonomo e distinto da quello oggetto della questione di costituzionalità, come del resto confermato dalle stesse conclusioni dell'atto introduttivo, nelle quali il ricorrente "chiede che codesto tribunale, previa promozione ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 delle questioni di legittimità costituzionale secondo le prospettazioni in precedenza svolte — accolga il ricorso". Ed invero, ipotizzando che il tribunale, in accoglimento del ricorso, sollevi la questione di legittimità costituzionale e che la Corte costituzionale accolga la questione di legittimità prospettata dal ricorrente, l'oggetto del giudizio *a quo* sarebbe interamente esaurito dalla declaratoria di incostituzionalità, non residuando alcun interesse in capo al ricorrente residuo e diverso dalla demolizione delle norme sospettate di illegittimità. In tal modo, ci si troverebbe di fronte ad una mera *fictionis iuris* in base alla quale, l'affermazione di un diritto "inviolabile", "permanente" e costituzionalmente rilevante, come quello di voto e di rappresentatività politica, costituirebbe il lasciapassare per la Corte costituzionale, in palese contrasto con l'art. 23 della legge n. 87/1953 e con il carattere incidentale del sindacato di costituzionalità. Alla stregua delle superiori considerazioni, non è individuabile nell'odierna domanda un *petitum* separato e distinto da quello oggetto della questione di legittimità costituzionale. Occorre, peraltro, evidenziare come, per un verso, il rischio che vi siano delle "zone franche" dell'ordinamento sottratte al sindacato di costituzionalità appare scongiurato dalla circostanza che, nel caso in esame, si discute dell'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano, ovvero di elezioni soggette al controllo giurisdizionale; per altro verso, non esiste allo stato alcun provvedimento emesso dalla Città metropolitana di Catania, atteso che con la legge regionale n. 8 del 7 giugno 2019 sono state annullate le elezioni del consiglio metropolitano indette con decreto del sindaco metropolitano con decreto n. 60 del giorno 8 aprile 2020 per il 30 giugno 2019 e sono state rinviate ad una domenica compresa tra il 1° aprile 2020 ed il 30 aprile 2020. Pertanto, la domanda di accertamento proposta da D F M incardinata al di fuori di una determinata vicenda elettorale, è inammissibile per difetto del requisito della rilevanza, non essendo possibile ravvisare la pregiudizialità costituzionale, ovvero l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale su cui il giudice *a quo* sia chiamato a pronunciarsi» (vedi pagine 10-11 dell'ordinanza impugnata).

Avverso la detta ordinanza D F M interponeva appello articolando plurimi motivi di censura avuto riguardo alla ritenuta inammissibilità del ricorso e riproponendo, nel merito, la domanda azionata con il suo ricorso.



2. Ritiene la Corte che sussistano i presupposti che impongono di sollevare la questione di costituzionalità degli art. 13, comma 1, e 14 della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015 e dell'art. 1, comma 19, legge 7 aprile 2014, n. 56, per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 48, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione.

In via preliminare va ricordato che nel sistema delle autonomie locali siccome delineato dagli articoli 5 e 114 della Costituzione ed attuato, per quanto in questa sede interessa, dalla legge n. 56/2014 (c.d. Delrio) e nella Regione Sicilia dalla legge n. 15/2015, l'ente città metropolitana, ove è stato istituito, è subentrato all'omonima antecedente provincia ad essa succedendo in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni.

Prima della riforma degli enti di area vasta introdotta dalla legge n. 56/2014, gli iscritti nelle liste elettorali dei comuni erano chiamati ad eleggere, in via diretta, gli organi rappresentativi delle provincie a cui appartenevano e quindi il Presidente della Provincia ed i componenti del Consiglio provinciale.

Con la legge n. 56/2014 laddove l'ente intermedio è rimasto individuato nella provincia, è stato previsto, sia per il Presidente che per il Consiglio provinciale, una elezione di secondo grado in cui l'elettorato attivo e passivo è attribuito ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei comuni della provincia. I cittadini, quindi, in relazione alle provincie riformate, esercitano il diritto di voto in via indiretta nel momento in cui sono chiamati ad eleggere gli organi dei comuni a cui appartengono.

Con riferimento alle città metropolitane vige lo stesso sistema di rappresentanza limitatamente al Consiglio metropolitano (atteso che anche in questo caso il consiglio è eletto dai sindaci e dai consiglieri della città metropolitana e tra di essi), invece il sindaco metropolitano è per legge individuato nel sindaco del comune capoluogo ed è quindi espressione del voto, in questo caso, dei tesori iscritti nelle liste elettorali del comune capoluogo.

Ciò posto D F M , cittadino iscritto nelle liste elettorali di comune non capoluogo della Città metropolitana di Catania, ha agito in giudizio perché sia accertato il suo diritto «a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e che sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori».

La normativa attualmente vigente esclude, come sopra evidenziato, che D F M possa concorrere, con il suo voto, anche indirettamente (ossia attraverso elezioni di secondo grado in cui il ricorrente abbia il solo diritto di eleggere gli elettori), alla elezione del sindaco metropolitano di Catania, e ciò a differenza dei residenti nel comune capoluogo dell'area metropolitana in questione i quali, eleggendo il «loro» sindaco, eleggono al contempo anche il sindaco metropolitano di «tutti» i cittadini dell'area.

Proprio per questa ragione il ricorrente ha chiesto che l'autorità giudiziaria ordinaria da esso adita sollevi questione di legittimità costituzionale delle norme che, a suo avviso, lo discriminano.

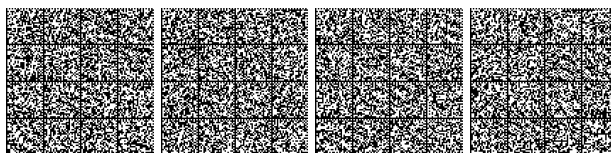
Il tribunale, come sopra già riportato, ha ritenuto che la domanda di giustizia del ricorrente sia inammissibile perché attraverso il ricorso il predetto avrebbe sostanzialmente impugnato, in via diretta, le norme di cui ha denunciato la illegittimità costituzionale, in difformità del modello di procedimento previsto dalla legge per l'accesso al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale in cui, come è noto, la questione di costituzionalità può essere sollevata dal privato in via meramente incidentale, e ciò perché nel caso a mani la detta questione esaurirebbe del tutto quella posta dinanzi al giudice *a quo*, senza che quest'ultimo sia poi chiamato a pronunciarsi su un *petitum* ulteriore rispetto ad essa.

Ritiene la Corte di non potere condividere l'avviso del primo giudice.

Va preliminarmente evidenziato che le leggi sopra indicate che non prevedono che il ricorrente, al pari di tutti i cittadini elettori non iscritti nelle liste elettorali del comune capoluogo della città metropolitana, possa concorrere, anche indirettamente, all'elezione del sindaco metropolitano non sono leggi elettorali, e tuttavia appare chiaro, specie alla luce del breve *excursus* normativa sopra riportato, che all'esito della riforma istituzionale degli enti di area vasta (operata a livello di Stato centrale e riprodotta dalla normativa regionale) il D , mentre nel sistema antecedente poteva concorrere con il suo voto all'elezione del legale rappresentante dell'ente intermedio avente anche competenza innumerata, adesso non lo può più.

Pur non venendo in rilievo leggi propriamente elettorali, posto che il ricorso verte sull'accertamento del diritto di elettorato attivo del ricorrente, a suo dire discriminatoriamente limitato, correttamente il tribunale e le parti si sono ampiamente confrontati con arresti giurisprudenziali aventi ad oggetto asserite (e talora risultate tali all'esito del giudizio di costituzionalità), limitazioni al diritto di voto nell'ambito delle elezioni politiche ed europee.

In estrema sintesi secondo il tribunale: *a*) l'integrale lettura dell'ordinanza n. 12060/2013 con cui la S.C. ha sollevato la questione di costituzionalità del c.d. Porcellum tiene fermo, anche in materia di diritto di voto, il consolidato principio della necessità che la questione di costituzionalità si ponga come incidentale e non esaustiva del *petitum* del giudizio *a quo*; *b*) il caso a mani rientrerebbe nell'ipotesi appena indicata; *c*) non sussiste il rischio di creazione di zone franche sottratte al sindacato giurisdizionale atteso che non si verte in tema di elezioni politiche per cui vige



l'autodichia delle Camere, atteso che piuttosto si discute dell'elezione del sindaco metropolitano in un ambito pienamente soggetto al controllo giurisdizionale, e ciò fermo restando che il ricorso è stato incardinato al di fuori «di una determinata vicenda elettorale».

Secondo l'appellante invece: 1) Cassazione n. 12060/2013 «ha inaugurato un nuovo orientamento della giustizia costituzionale ... che ha appunto posto un meccanismo di incidentalità attenuata nei giudizi in materia elettorale nei quali viene in questione il diritto fondamentale del cittadino elettore ad un sistema elettorale rispettoso del principio di democrazia e dei suoi corollari tra i quali la partecipazione al voto dei cittadini e la responsabilità politica di chi governa»; 2) il riferimento alla possibilità di sottoporre comunque la questione sollevata con il ricorso all'AGO nell'ambito delle impugnative ex art. 21 del decreto legislativo n. 150/2011 (al pari di quanto avviene in tema di elezioni del Parlamento europeo per cui sussiste parimenti l'anzidetta possibilità ex art. 23 del decreto legislativo n. 150/2011, in difetto di autodichia, sui cui si fonda Corte costituzionale n. 110/2015), non vertendosi in tema di elezioni politiche, non farebbe buon governo del principio dettato dalla Corte nella sentenza da ultimo menzionata atteso che nel caso a mani «non vi sarebbe nessun atto da impugnare in via autonoma» perché «non vi è un esito elettorale da gravare e contro cui ricorrere, se non appunto la designazione automatica che deriva dalla scelta legislativa».

2.1. Ritiene la Corte l'esame delle sentenze in relazione alle quali sia le parti che il primo giudice si sono confrontati, deponga nel senso dell'esistenza del carattere incidentale della questione di costituzionalità sollevata dall'appellante.

Per dare conto delle ragioni di tale approdo decisorio bisogna prendere le mosse dall'esame di Cassazione, n. 12060/2013.

La S.C. è stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso presentato da un cittadino elettore il quale, con riferimento all'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, denunciava che la legge n. 270/2005, impendendo l'espressione di voto di preferenza e prevedendo un «premio di maggioranza» alla lista che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre, senza nemmeno la previsione di una soglia minima in voti o seggi, fosse in contrasto, tra gli altri, con l'art. 1, commi 2 e 3, e 48, commi 2 e 4, della Costituzione, e chiedeva all'AGO dichiararsi che, proprio in ragione delle anzidette norme di legge, il suo diritto di voto non poteva essere esercitato in modo libero e diretto, secondo le modalità previste e garantite dalla Costituzione e dal protocollo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e conseguentemente chiedeva di ripristinarlo secondo modalità conformi alla legalità costituzionale.

A fronte dell'anzidetta domanda di giustizia la S.C. in primo luogo affrontava la questione relativa all'esistenza dell'interesse ad agire del ricorrente ravvisandolo appieno sulla base del fatto che:

a) l'azione proposta più che di mero accertamento si avvicinava a quelle di accertamento-costitutive, se non proprio costitutive («Del resto, come si è detto, è discutibile che si tratti realmente di un'azione di mero accertamento, posto che l'interesse dei ricorrenti non è tanto quello di sapere di non avere potuto esercitare (nelle elezioni già svolte) e di non potere esercitare (nelle prossime elezioni) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma è quello di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali. In tal modo ci si allontana dall'archetipo delle azioni di mero accertamento per avvicinarsi a quello delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive»), in relazione alle quali la stessa eventualità dell'inesistenza dell'interesse ad agire si appalesava certamente remota atteso che: «sarebbe ben difficile sostenere che l'accertamento richiesto abbia ad oggetto una questione astratta o meramente ipotetica o che si risolva nella mera richiesta di un parere legale al giudice»;

b) «L'espressione del voto — attraverso la quale si manifestano la sovranità popolare (art. 1, comma 2, della Costituzione) e la stessa dignità dell'uomo — costituisce oggetto di un diritto inviolabile (articoli 2, 48, 56 e 58 della Costituzione, art. 3, prot. 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) e “permanente” dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione. Lo stato di incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto e ciò è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti».

Tanto premesso in punto di interesse ad agire la S.C., al § 3.2 della ordinanza, affrontava *funditus* la questione che viene in rilievo, in guisa dirimente, nella controversia a mani.

È opportuno riportare i passaggi dell'argomentare della Suprema Corte.

La S.C., dopo avere posto con esattezza i temi della questione («3.2. — Si potrebbe ancora obiettare che non si potrebbe distinguere tra l'oggetto del giudizio di merito principale e quello del giudizio avente ad oggetto l'esame della questione di costituzionalità. In altri termini, non vi sarebbe la possibilità di configurare la questione di costituzionalità come incidentale rispetto ad un giudizio principale che non sarebbe suscettibile di essere definito con una pronuncia di merito. Ci si riferisce evidentemente alla tesi secondo cui l'incidentalità che caratterizza il giudizio costituzionale



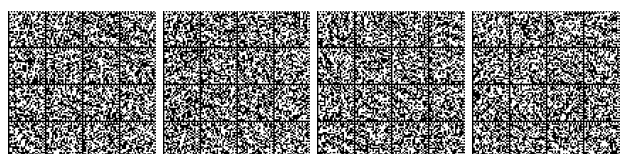
esige una maggiore ampiezza del giudizio *a quo* e, dunque, la necessità di una statuizione ulteriore da parte del giudice di merito in relazione alla domanda proposta, pur dopo che la Corte costituzionale abbia deciso la questione di costituzionalità. Questa statuizione ulteriore costituisce il segno ineludibile che la questione è stata sollevata, appunto, davvero in via incidentale e non, surrettiziamente, in via principale, perché altrimenti sarebbe violato il divieto di accesso diretto alla Corte costituzionale che distingue il nostro ordinamento da altri ordinamenti dove tale accesso è consentito (la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, stabilisce che è possibile sollevare una questione di legittimità costituzionale “nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale” e “qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione”). La tesi sopra ricordata (elaborata rispetto al problema della c.d. *fictio litis*) è condivisibile nella misura in cui il giudizio *a quo* deve effettivamente essere mirato a far ottenere un bene della vita proprio o comunque “concettualmente” distinguibile dalla caducazione della norma di legge all’esito del giudizio di costituzionalità, e così non è nei casi in cui il *petitum* del giudizio di merito consista esclusivamente nell’impugnazione diretta di una norma di legge ritenuta incostituzionale), la risolve positivamente, ritenendo sussistente il carattere incidentale della questione di costituzionalità sottoposta al suo vaglio preliminare, sulla base della seguente motivazione: «3.2.1. — A queste obiezioni i giudici di merito hanno replicato evidenziando che la proposta questione di legittimità costituzionale “non esaurisce la controversia di merito” ed ha rispetto ad essa una “portata più ampia in quanto introdotta mediante la formulazione di una domanda di accertamento”. Questa è un’affermazione sostanzialmente condivisibile. Infatti non potrebbe ritenersi che vi sia coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito. Quest’ultima accerta l’avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale. Il punto merita una riflessione ulteriore. 3.2.2. — Si deve considerare che l’autonomia tra l’oggetto del giudizio di merito e di quello costituzionale risulta più evidente nelle azioni di condanna, ma non scompare nelle azioni di accertamento e, a maggior ragione, in quelle di accertamento-costitutive. Come osservato da una autorevole dottrina, ci sono leggi che creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, i quali nel momento stesso in cui la legge entra in vigore si trovano già pregiudicati da esse, senza bisogno dell’avverarsi di un fatto che trasformi l’ipotesi legislativa in un concreto comando. In tali casi l’azione di accertamento può rappresentare l’unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela ugualmente efficace e diretta. L’esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l’accesso alla Corte costituzionale, che è subordinato alla rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune, di certo non può tradursi in un ostacolo che precluda quell’accesso qualora si debba rimuovere un’effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari. Una interpretazione in senso opposto indurrebbe a dubitare della compatibilità della legge n. 87 del 1953, medesimo art. 23, con l’art. 134 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 130/1971)»).

Riassumendo quindi: a fronte della domanda di un cittadino che agiva in giudizio per sentire accertare dall’AGO che l’esercizio del suo diritto di voto alle elezioni politiche era stato incostituzionalmente compresso dalla legge elettorale all’epoca vigente, la S.C. riteneva che la questione di costituzionalità dedotta presentasse carattere incidentale, e non principale ed esclusivo, del giudizio incardinato dinanzi al giudice *a quo*, già soltanto perché la sentenza di merito, in quanto di accertamento del diritto vantato «accerta l’avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale».

Non è inutile peraltro sin da subito evidenziare come la S.C. (nell’affrontare la questione della sussistenza e della attualità dell’interesse ad agire), parallelamente, e senza accennare minimamente alla questione della autodichia vigente in tema di elezioni delle camere, abbia chiarito che: «Una interpretazione della normativa elettorale che, valorizzando la tipicità delle azioni previste in materia (di tipo impugnatorio o concernenti l’ineleggibilità, la decadenza o l’incompatibilità dei candidati), escludesse in radice ovvero condizionasse la proponibilità di azioni come quella qui proposta al maturare di tempi indefiniti o al verificarsi di condizioni non previste dalla legge (come, ad esempio, la convocazione dei comizi elettorali), enterebbe in conflitto con i parametri costituzionali (art. 24 e art. 113, comma 2) della effettività e tempestività della tutela giurisdizionale».

Ad avviso della S.C., quindi, se il diritto di voto — di carattere «permanente» — viene compresso da una legge, la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice dei diritti può essere invocata in qualsiasi momento ed a prescindere dagli strumenti impugnatori tipici e, quindi, dall’esistenza di un determinato procedimento elettorale.

Sulla questione di costituzionalità sollevata da Cassazione n. 12060/2013 si è pronunciata, accogliendola, Corte costituzionale n. 1/2014, la quale la ha sottoposta a serrato vaglio anche sotto il profilo della sussistenza del carattere incidentale, nel giudizio *a quo*, con motivazioni che, anche in questo caso, è opportuno riportare: «...la Corte di cassazione, con motivazione ampia, articolata ed approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla pregiudiziale-



lità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime. *Omissis* Il rimettente, con argomentazioni plausibili, ha altresì sottolineato, in ordine alla natura ed oggetto dell'azione, che gli attori hanno agito allo scopo "di rimuovere un pregiudizio", frutto di "una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali". A suo avviso, gli attori hanno, quindi, chiesto al giudice ordinario — in qualità di giudice dei diritti — di accertare la portata del proprio diritto di voto, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, previa l'eventuale proposizione della relativa questione. Pertanto, l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale non esaurirebbe la tutela richiesta nel giudizio principale, che si realizzerebbe solo a seguito ed in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario accerta il contenuto del diritto dell'attore, all'esito della sentenza di questa Corte. Al riguardo, in ordine ai presupposti della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, va ricordato che, secondo un principio enunciato da questa Corte fin dalle sue prime pronunce, "la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi" (sentenza n. 4 del 2000; ma analoga affermazione era già contenuta nella sentenza n. 59 del 1957), anche allo scopo di scongiurare "la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo" su taluni atti legislativi (nella specie le leggi-provvedimento: sentenza n. 59 del 1957). Nel caso in esame, tale condizione è soddisfatta, perché il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da "una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica", in ipotesi frutto delle norme censurate. L'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di tale giudizio si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata».

La Corte costituzionale inoltre condivideva la posizione assunta dal giudice remittente anche in ordine alla piena possibilità di chiedere l'accertamento del diritto, e conseguentemente di accedere al giudizio di costituzionalità, «indipendentemente da atti applicativi» della normativa di cui era stata denunciata la incostituzionalità, e quindi anche in difetto di procedimento elettorale in corso.

Infine la Corte costituzionale, sempre a sostegno dell'ammissibilità della questione, aggiungeva alle argomentazioni già esposte, introducendole con la congiunzione «anche», specifiche considerazioni relative alla necessità di evitare che le leggi elettorali del Parlamento venissero sottratte al giudizio di costituzionalità («Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato»).

Sembra quindi al decidente che il ragionamento di Corte costituzionale n. 1/2014 vada letto nel senso che, posto che la questione sollevata da Cassazione n. 12060/2013 è ammissibile per le ragioni prima esposte, a ciò si aggiunge che la detta soluzione è «anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità» leggi, quali quelle relative all'elezione delle camere, che altrimenti difficilmente potrebbero giungere al vaglio della Corte. Ne consegue che non è la possibilità/impossibilità che la norma che viene in rilievo nel giudizio *a quo* possa essere altrimenti sottoposta a sindacato costituzionale il metro utilizzato dalla Corte per decidere se la questione che la coinvolga presenti, o meno, carattere incidentale, costituendo quello da ultimo riportato un argomento ulteriore che, *ad abundantiam*, la Corte costituzionale aggiunge.

Si è sopra ricordato come il tribunale, nel ritenere non sussistente il carattere di incidentalità della questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente, abbia evidenziato come la detta soluzione non determini zone franche sottratte al sindacato di costituzionalità, atteso che la normativa che viene in rilievo nel presente giudizio potrebbe ben costituire oggetto di controllo giurisdizionale, e conseguentemente anche di giudizio di costituzionalità in detta sede sollevato, da parte del giudice ordinario nell'ambito dei giudizi impugnatori tipici.



La detta posizione sembra riprendere il passaggio di Corte costituzionale n. 1/2014 da ultimo riportato, nei termini in cui lo stesso è stato ampiamente valorizzato da Corte costituzionale n. 110/2015 che prima il tribunale ha citato.

Con la sentenza n. 110/2015 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per difetto di incidentalità, la questione di legittimità costituzionale delle norme della legge elettorale dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo sollevata, nel giudizio *a quo*, da taluni elettori che si dolevano della compressione del loro diritto di voto in ragione della previsione di legge secondo cui i voti sarebbero stati attribuiti solo alle liste che avessero raggiunto una certa soglia di sbarramento pari ad una certa percentuale dei voti validi espressi.

Nell'adottare l'anzidetta decisione, effettivamente, la Corte costituzionale ha ritenuto che: «La verifica della pregiudizialità, la quale implica l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice *a quo* sia chiamato a pronunciarsi, va compiuta, pertanto, tenendo nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità», ed ha concluso per la inammissibilità della questione di costituzionalità perché in relazione alle elezioni europee, a differenza di quanto avviene per le elezioni politiche, non è prevista alcuna forma di autodichia e qualsivoglia esigenza di tutela è devoluta alla giurisdizione dell'AGO nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati.

2.2. Ritiene la Corte che la questione di costituzionalità sollevata dall'appellante presenti carattere incidentale e sia, sotto questo profilo, ammissibile.

Va premesso che tutto il sistema delle autonomie locali prevede la partecipazione dei cittadini alla formazione degli organi rappresentativi e di governo delle stesse attraverso l'espressione del diritto di voto.

Nel caso delle regioni e dei comuni è prevista l'elezione diretta a suffragio universale, mentre nel caso delle provincie e delle città metropolitane è prevista l'elezione indiretta.

Al pari del voto per le elezioni politiche, anche il voto per le autonomie locali di cui agli articoli 5 e 114 della Costituzione costituisce, come ha chiarito Cassazione n. 12060/2013, l'oggetto di un diritto «permanente dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione».

Secondo quanto sopra esposto la legge n. 56/2014 e, in Sicilia, la legge n. 15/2015, nell'istituire le città metropolitane in luogo delle provincie, all'elezione del cui presidente partecipavano tutti cittadini elettori residenti nel relativo territorio, hanno stabilito che invece il sindaco metropolitano coincide con il sindaco del capoluogo della città metropolitana, con il risultato che tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali della città metropolitana, fatta eccezione per quelli iscritti nelle liste del capoluogo, con l'introduzione delle leggi in questione non possono più prendere parte, neppure indirettamente, alla scelta del sindaco metropolitano che è a loro sottratta.

Sembra al collegio indubbio che, attraverso le leggi sopra indicate, non dissimilmente — in linea di principio — da quanto avveniva in forza della legge n. 270/2005 che impediva di esprimere preferenze in occasione dell'elezione dei parlamentari, sia stato limitato il diritto dei cittadini non residenti nel comune capoluogo a conformare, con la loro scelta elettorale, gli organi di governo dell'ente intermedio, escludendolo in relazione al sindaco metropolitano.

Se questo è vero, ritiene il collegio che debba riproporsi, nel caso a mani, lo stesso percorso logico ed argomentativo che ha portato prima Cassazione 12060/2013 a sollevare la questione di costituzionalità della legge elettorale che limitava il diritto di voto nelle elezioni politiche e poi Corte costituzionale n. 1/2014 a ritenere la questione ammissibile anche in punto di pregiudizialità/incidentalità costituzionale della stessa rispetto al giudizio di merito.

Invero, fatta eccezione per il profilo dell'autodichia delle camere, per il resto la questione si ripropone in termini sostanzialmente non dissimili da quelli esaminati dalle giurisdizioni superiori nelle due sentenze appena menzionate e però, quanto al tema dell'autodichia delle camere ed all'esigenza che non vengano a crearsi zone franche rispetto al sindacato di costituzionalità, si è già sopra osservato come nel ragionamento seguito dal Corte costituzionale n. 1/2014 il profilo in esame non presenti valenza dirimente, bensì venga addotto solo a conforto della soluzione raggiunta in ordine alla questione di incidentalità, sì come già risolta — a prescindere dalla necessità di evitare zone franche — sulla base delle ragioni sopra riportate.

A ciò si aggiunga che, anche a volerla ammettere, la possibilità di sollevare questione di costituzionalità in ordine alle norme più volte menzionate nell'ambito di un giudizio impugnatorio incoato ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo n. 150/2011, ferma restando la non peregrina difficoltà evidenziata dall'appellante secondo cui: «alla stregua della normativa vigente per il sindaco metropolitano non vi è un atto da impugnare in via autonoma: non vi è un esito elettorale da gravare e contro cui ricorrere, se non appunto la designazione automatica che deriva dalla scelta legislativa» —, di per sé non esclude che, sussistendone i presupposti, la questione possa essere sollevata anche nell'ambito del presente giudizio avente carattere non impugnatorio, bensì di mero accertamento del diritto «permanente» di voto.



Alla luce di quanto sopra esposto quindi, ad avviso della Corte, a fronte della domanda con cui D M , cittadino elettore, ha chiesto che venga accertato il perimetro del suo diritto di voto e, segnatamente, la possibilità che esso valga anche a conformare l'amministrazione della città metropolitana entro cui risiede, con riferimento alla elezione del sindaco metropolitano, senza tuttavia essere iscritto nelle liste elettorali del comune capoluogo:

a) sussiste la giurisdizione dell'AGO, vertendosi in tema di diritti politici e, segnatamente di elettorato attivo;
b) sussiste l'interesse ad agire, atteso che il ricorrente lamenta che il suo diritto di voto è attualmente limitato e vuole che l'AGO ne accerti la pienezza;

c) sussiste il carattere di incidentalità della questione di costituzionalità perché al fine di rispondere alla domanda di giustizia proposta dall'appellante questa A.G. deve accertare se il suo diritto di voto debba potersi esprimere anche in ordine alla scelta del sindaco metropolitano, e ciò al di là, quindi, della concreta e contingente ragione impeditiva costituita dalle norme la cui incostituzionalità è stata eccepita;

d) sussiste la rilevanza della questione di costituzionalità atteso che non si può procedere all'accertamento richiesto senza applicare l'art. 13, comma 1, legge regionale n. 15/2015 ed 1, comma 19, della legge n. 56/2014, più volte menzionati, che delineano chi concorre a scegliere il soggetto chiamato ad esercitare la carica di sindaco metropolitano (e conseguentemente anche l'art. 14 della legge regionale n. 15/2015 che, in stretta consequenzialità rispetto a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, condiziona la permanenza nella carica di sindaco metropolitano alla conservazione della carica di sindaco del capoluogo).

3. Va adesso verificato se, le questioni di costituzionalità sollevate dall'appellante siano, o meno, manifestamente infondate.

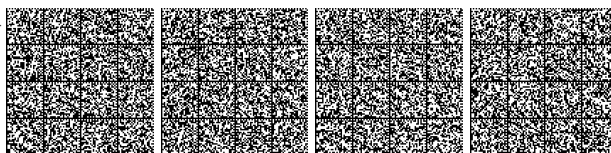
A tal fine bisogna distinguere le questioni aventi ad oggetto le norme che individuano nel sindaco del comune capoluogo il sindaco metropolitano (art. 13, comma 1, legge regionale n. 15/2015) e che condizionano la conservazione di quest'ultima carica alla permanenza della prima (art. 14 della legge regionale n. 15/2015), dalle altre.

Con riferimento alle prime ritiene la Corte che la questione di legittimità costituzionale non sia manifestamente infondata.

Si è visto che con essa l'appellante si duole di essere sostanzialmente vittima di una ingiustificata discriminazione atteso che, in applicazione delle norme contenute nella della legge regionale n. 15/2015 e 56/2014, soltanto i cittadini iscritti nelle liste del comune capoluogo della città metropolitana concorrono, con il loro voto, ad eleggere il sindaco metropolitano.

Ad avviso della Corte la questione di costituzionalità non è manifestamente infondata, atteso che se è vero che il sistema delle autonomie locali di cui agli articoli 5 e 114 della Costituzione (che costituiscono anche formazioni sociali nell'ambito delle quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell'uomo) è imperniato sul principio di rappresentanza (attraverso meccanismi elettorali di primo o di secondo grado), la legge che limiti ad una parte soltanto degli amministrati il potere di esprimere, con il suo voto, l'organo rappresentativo ed a competenza innumera dell'ente intermedio Città metropolitana, sembra contraddire il principio stesso di democrazia (art. 1 della Costituzione), di uguaglianza dei cittadini (art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione), con particolare riferimento all'eguaglianza del diritto di voto sancita dall'art. 48, comma 2, della Costituzione, atteso che mentre i cittadini iscritti nelle liste elettorali del capoluogo della città metropolitana, con loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del comune che quello dell'ente intermedio, il voto amministrativo degli altri cittadini, parimenti soggetti all'amministrazione dello stesso ente intermedio, è del tutto irrilevante ai fini dell'elezione del sindaco metropolitano: banalizzando, quindi, con un solo voto (diretto ed a suffragio universale) i cittadini del comune di capoluogo eleggono due cariche mentre i restanti cittadini residenti nella città metropolitana sono esclusi dalla scelta di un organo alla cui potestà amministrativa sono comunque soggetti e che (anche) ad essi dovrebbe rispondere.

A ciò va aggiunto che la posizione peggiore, quanto all'eguaglianza del diritto di voto, dei cittadini che si trovano nelle condizioni dell'appellante, rispetto a quelli che risiedono nel comune capoluogo, si apprezza altresì alla luce del confronto del trattamento ad essi riservato nel caso in cui l'ente intermedio di area vasta di riferimento, anziché la città metropolitana, sia invece costituito dalla provincia, atteso che, in quest'ultimo caso il voto dei predetti è perfettamente uguale a quello degli altri, visto che tutti i residenti nella provincia, votando alle elezioni amministrative per la scelta del proprio sindaco e del proprio consiglio comunale, concorrono, con un meccanismo elettivo di secondo grado, alla elezione sia del consiglio provinciale che del presidente della provincia, mentre invece, nelle città metropolitane, non soltanto i non residenti nel capoluogo partecipano soltanto, sempre con elezioni di secondo livello e questa volta al pari dei residenti nel capoluogo, alla elezione del consiglio metropolitano, bensì, rispetto al sindaco metropolitano, a fronte della loro impossibilità a concorrere all'elezione si pone la posizione dei residenti nel capoluogo i quali, addirittura, lo eleggono con voto diretto.



Sulla base di queste ragioni ritiene la Corte che la questione di costituzionalità delle leggi in applicazione delle quali si dovrebbe negare che l'appellante abbia diritto a che l'elezione sindaco metropolitano sia anche espressione della sua scelta (e che condizionano la permanenza nella carica di sindaco metropolitano alla conservazione della carica di sindaco del comune capoluogo della città metropolitana), non sia manifestamente infondata.

Non militano contro la anzidetta soluzione le due pronunce rese ad oggi dalla Corte costituzionale sulle norme che vengono, nuovamente, in questa sede in rilievo.

Invero, fermo restando che, come è noto, le sentenze con cui la Corte costituzionale dichiara infondata la questione di costituzionalità non precludono che le stesse norme possano essere nuovamente sottoposte a giudizio di costituzionalità in relazione a diversi, e perfino agli stessi, vizi già scrutinati, Corte costituzionale n. 50/2015, nel rigettare le numerose questioni di costituzionalità sollevate, in via principale, da talune regioni con riferimento a svariate norme della legge n. 56/2014 tra cui quella che individua nel sindaco del comune capoluogo il sindaco metropolitano (art. 19, comma 1), si è limitata a verificare la compatibilità costituzionale del modello di governo di secondo grado che le stesse prevedono per la città metropolitana, senza occuparsi, specificamente, della loro costituzionalità con riferimento alle criticità afferenti l'eguaglianza dei cittadini e del loro diritto di voto su cui, invece, si impernia, la questione che viene oggi sollevata.

Ancor meno rilevante ai fini della valutazione in punto di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità che qui viene in rilievo si appalesa, dipoi, Corte costituzionale n. 168/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli da 1 a 6 e 7, lettere *b)*, *c)* ed *e)*, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2017, n. 17, modificativa della legge regionale n. 15/2015, con cui, in Sicilia, era stata prevista l'elezione diretta ed a suffragio universale, tra gli altri, del sindaco metropolitano, e ciò perché la declaratoria di incostituzionalità è stata pronunciata non già in quanto la Corte costituzionale abbia in qualche modo avallato il sistema di cui oggi si discute in punto di disparità di trattamento tra i cittadini e di considerazione del loro diritto di voto, bensì solo perché: «Il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla regione, rientra, tra gli “aspetti essenziali” del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa» e perché «Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo”».

Anche in questo caso, quindi, la Corte costituzionale si è occupata, sia pure attraverso il vaglio del sindacato dei limiti della potestà legislativa regionale, del solo profilo relativo alla previsione, per la città metropolitana, di un modello di governo di secondo grado, senza per nulla affrontare la diversa questione della qui denunciata disuguaglianza tra i cittadini che le norme in questione realizzano avuto riguardo a coloro del cui voto si tiene conto nella istituzione del governo di secondo grado.

In definitiva, quindi, ritiene la Corte di non ravvisare, nei giudizi di costituzionalità già espressi dalla Corte costituzionale sulla normativa che viene oggi in rilievo, ragioni che militino nel senso della manifesta infondatezza della questione che oggi, in questa sede, si pone.

4. A diverse conclusioni ritiene la Corte di pervenire con riferimento alle altre questioni di costituzionalità sollevate dall'appellante.

Invero, premesso che il D difetta di interesse con riferimento alla parte della norma riguardante il Presidente del libero Consorzio comunale ed il Consiglio del libero Consorzio comunale atteso che, come detto, è cittadino iscritto nelle liste elettorali di comune rientrante in una città metropolitana — dovendosi quindi parametrare a questo ente di area vasta le questioni alla soluzione cui ha interesse —, va osservato che il Consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali di tutti i comuni della città metropolitana, e l'art. 19, comma 1, della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15, come modificato dall'art. 7 della legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23, (secondo cui: «Il Presidente del libero Consorzio comunale, il Consiglio del libero Consorzio comunale ed il Consiglio metropolitano durano in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo della città metropolitana, si procede a nuove elezioni del Consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo»), non incide sul diritto di voto dei cittadini non residenti nel capoluogo i cui rappresentanti restano comunque in carica, in caso di rinnovo del consiglio comunale del comune capoluogo, e sono chiamati a rinnovare l'elezione del consiglio metropolitano. Si appalesa così affatto diversa la portata della norma in questione, non equiparabile a quella che vede l'individuazione nel sindaco metropolitano del sindaco del capoluogo e non attinta dai profili di incostituzionalità con riferimento a quest'ultima denunciati, atteso che la stessa mira soltanto a garantire che il consiglio metropolitano sia espressione del consiglio comunale del capoluogo attualmente in carica.



Ne consegue che, con riferimento ad essa, difetta il presupposto di non manifesta incostituzionalità della questione.

Alle medesime conclusioni si deve pervenire, ad avviso della Corte, anche con riferimento all'art. 3, comma 2, della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15 (secondo cui: «La Conferenza metropolitana, su proposta del Consiglio metropolitano, adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche con i voti che rappresentino almeno la metà dei comuni compresi nella città metropolitana e la metà della popolazione complessivamente residente»), e ciò considerato che la Conferenza metropolitana è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana e trattandosi di norma rispettosa del principio di maggioranza.

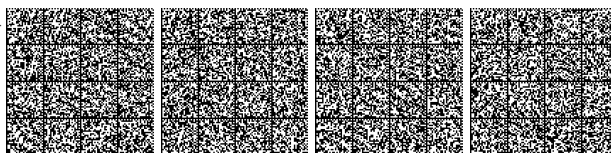
Quanto infine alla questione posta con riferimento all'art. 13, comma 2, legge regionale n. 15/2015, secondo cui anche in Sicilia si applica l'art. 1, comma 22, della legge n. 56/2014 (che prevede che: «Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art. 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana»), anche in questo caso la stessa appare manifestamente infondata perché attraverso essa in realtà dubita, questa volta sì, della legittimità costituzionale del modello di governo di secondo livello previsto per la città metropolitana (come è reso evidente alla circostanza che la modifica dello statuto riguarda anche l'elezione diretta del Consiglio metropolitano e non già del solo sindaco metropolitano) su cui la Corte si è già espressa e su cui il collegio, condividendo la posizione, non intende ritornare, mentre invece la denunciata disparità tra i cittadini elettori in quanto residenti, o meno, nel capoluogo, secondo la paventata concezione patrimonialistica del diritto di voto, non sembra essere integrata dalla normativa in questione, se è vero che il sistema di voto ponderato (previsto, in relazione al voto espresso dai sindaci e dai consiglieri comunali per l'elezione del Consiglio metropolitano da cui dipende l'iniziativa della modifica statutaria prevista dal comma 22 per l'elezione diretta del sindaco metropolitano e dello stesso consiglio metropolitano) costituisce pur sempre promanazione di quello maggioritario e rispecchia la popolazione residente nell'intera città metropolitana.

È appena il caso di evidenziare come le questioni di costituzionalità non manifestamente infondate vadano sollevate non soltanto con riferimento alla normativa regionale introdotta dalla legge n. 15/2015 applicabile in Sicilia, bensì anche con riferimento alla corrispondente normativa statale di cui alla legge n. 56/2014 rientrante, come chiarito da Corte costituzionale n. 168/2018, tra le «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» ed a cui chiaramente va ricondotta la scelta dell'assetto da impartire al modello di governo della città metropolitana sotto il profilo, che viene qui in rilievo, della attribuzione al sindaco del capoluogo della carica di sindaco metropolitano.

Una ultima notazione va riservata al profilo della integrità del contraddittorio, non ritenuta tale dal giudice di prime cure sulla base di considerazioni che questa Corte non reputa meritevoli di essere condivise.

Invero, secondo il tribunale (che poi ha comunque deciso, onde evitare il dispendio di attività processuali inutili, di esaminare la questione sollevata in ricorso avendo ritenuto di doverne dichiarare la inammissibilità) il ricorrente, dolendosi della incostituzionalità di una legge regionale e di una legge statale, avrebbe dovuto promuovere il giudizio *a quo* non soltanto nei confronti della città metropolitana, bensì anche nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Presidenza delle Regione siciliana.

Ritiene invece il collegio che la domanda di accertamento del diritto di voto sia stata correttamente proposta dal ricorrente nei soli confronti dell'ente intermedio in relazione al quale il suo diritto di elettorato attivo sarebbe, secondo il suo assunto, limitato, non rilevando sotto il profilo del contraddittorio processuale del giudizio *a quo* (e ferma restando la facoltà del Presidente del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale di intervenire nel giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 25 della legge n. 87/1953) la circostanza che in esso venga eccepita la incostituzionalità di norme regionali e statali.



In altri termini l'impostazione del tribunale, coerente con la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per difetto di incidentalità della questione costituzionale in esso sollevata, vede la domanda giudiziale proposta dal ricorrente tesa a realizzare l'impugnazione «diretta» delle norme tacciate di incostituzionalità.

Sono però state sopra esposte le ragioni per cui, ad avviso della Corte, la suddetta impostazione non sembra divisibile e conseguentemente, anche in punto di integrità del contraddittorio, non si può che dare atto che il giudizio si come proposto dal D è stato ritualmente introdotto con l'evocazione del solo legittimato passivo rappresentato dalla città metropolitana.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità:

dell'art. 13, comma 1, della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, come modificato dall'art. 4 della legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23 («Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo»);

dell'art. 14 della legge regionale Sicilia 4 agosto 2015, n. 15, come modificato dall'art. 4 della legge regionale Sicilia 29 novembre 2018, n. 23, («Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo della città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano»);

dell'art. 1, commi 19 («Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo») della legge 7 aprile 2014, n. 56, tutte per contrasto con gli articoli 1, 2, 3 e 48, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione.

Ordina che, a cura della cancelleria, siano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale e che questo provvedimento, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sia notificato alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ed al Presidente della Giunta regionale siciliana e sia comunicato al Presidente della Camera dei deputati e del Senato ed al Presidente del Consiglio regionale della Regione siciliana.

Ordina la sospensione del presente procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio della sezione prima civile della Corte d'appello, il 27 maggio 2020.

Il Presidente: FERRERI

21C00052

n. 31

Ordinanza del 24 settembre 2020 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Basilicata nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario del 2018

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale a tempo indeterminato proveniente dalle soppresses Comunità Montane - Quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del suindicato personale a esaurimento - Previsione che tale quota non rileva ai fini, tra l'altro, delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, nel limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

– Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), art. 5, comma 2.

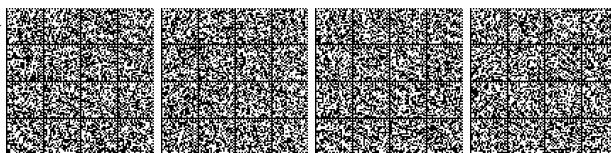
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

composta dai seguenti magistrati:

Michele Oricchio - Presidente;

Rocco Lotito - consigliere;



Vanessa Pinto - primo referendario - relatore;

Michele Minichini - referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2018.

Visti gli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

Visti gli articoli 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli articoli 81, 97, 117, comma 3, 119, comma 1, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e, in particolare, l'art. 1, comma 5, che statuisce che «Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214»;

Visti i commi 557, 557-bis, 557-ter, 557-quater dell'art. 1 della legge n. 296/2006;

Visto il disegno di legge relativo all'approvazione del rendiconto generale della regione per l'esercizio 2018, approvato con delibera della giunta n. 308 del 29 maggio 2019, così come modificato e integrato, unitamente ai documenti allegati, con la delibera della giunta n. 639 del 24 settembre 2019;

Viste le risultanze dell'indagine istruttoria, attivata con le note numeri 1723 e 1724 del 22 novembre 2019 e proseguita con la nota prot. n. 251 del 9 marzo 2020 e prot. n. 439 del 20 maggio 2020, alla luce delle quali è emerso — tra l'altro — il progressivo aumento della spesa di personale, in violazione dei vincoli finanziari codificati ai sensi dei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006;

Viste le note di risposta trasmesse al riguardo dalla giunta (prot. n. 5616/12A2 del 14 gennaio 2020, prot. n. 15034/12A2 del 28 gennaio 2020 e prot. n. 104144/12A2 dell'8 giugno 2020) e dal Consiglio (nota prot. n. 9264/c del 12 dicembre 2019 e nota prot. n. 3436/c del 5 giugno 2020);

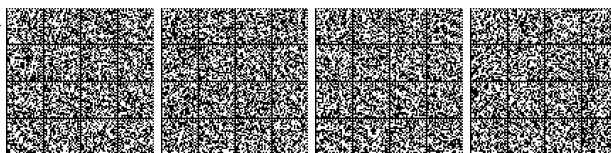
Visto il capo I, articoli 1-6, della legge regionale n. 39/2017 e, in particolare, l'art. 5, comma 2, ai sensi del quale viene codificata una deroga al sistema dei vincoli finanziari sopra citati;

Vista la bozza di relazione finale sugli esiti istruttori (Parte I) trasmessa, rispettivamente, alla regione, al Collegio dei revisori ed alla competente Procura regionale, con nota prot. n. 710 del 14 luglio 2020 e, in particolare, il par. 3.5 «Spesa di personale» e il par. 3.5.2.4 «Rispetto dei vincoli finanziari»;

Vista la nota prot. n. 710 del 14 luglio 2020 con cui la regione e l'organo di revisione economico-finanziaria sono stati convocati in audizione, per il giorno 21 luglio 2020, al fine di concludere in contraddittorio — con la partecipazione della competente Procura regionale — il procedimento istruttorio prodromico al giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018;

Visto il decreto di fissazione dell'udienza n. 19/2020 (prot. interno n. 708 del 14 luglio 2020), ritualmente trasmesso alla regione, all'organo di revisione economico finanziaria ed alla competente Procura regionale della Corte dei conti, per la decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018;

Considerati gli esiti dell'audizione, tenuta in data 21 luglio 2020, con i rappresentanti della giunta e del Consiglio regionale, i dirigenti responsabili dei vari settori interessati e con i componenti del Collegio dei revisori (da una parte) e con la partecipazione del dott. Giulio Stolfi, in vece del competente Procuratore regionale della Corte dei conti, (dall'altra parte), nell'ambito della quale sono state illustrate le conclusioni dell'indagine istruttoria effettuata e sono state anticipate dalla regione parte delle controdeduzioni;



Vista la documentazione a sostegno delle controdeduzioni, depositata dall'ente in sede di audizione del 21 luglio 2020;

Viste le note del Presidente del Consiglio n. 4381/C del 21 luglio 2020 e del Presidente della giunta n. 140920/12A2 del 20 luglio 2020, n. 143289/12A2 del 22 luglio 2020, con le quali sono state trasmesse le restanti controdeduzioni alle conclusioni istruttorie contenute nella bozza di relazione trasmessa in data 14 luglio 2020 (prot. n. 710);

Acquisita al prot. n. 763 del 27 luglio 2020 la memoria del competente Procuratore regionale, Presidente dott. Vittorio Raeli, nell'ambito della quale l'organo requirente si è rimesso alla valutazione della Sezione in merito alla sussistenza dei presupposti per il promovimento di questioni di legittimità costituzionale di leggi di spesa che hanno gravato il bilancio regionale in assenza dei correlati presupposti;

Uditi nella pubblica udienza del 28 luglio 2020 i relatori, primo referendario dott.ssa Vanessa Pinto e consigliere dott. Rocco Lotito, e il pubblico ministero, nella persona del Procuratore regionale Presidente dott. Vittorio Raeli, che ha concluso come da memoria depositata;

Udito l'intervento del Presidente della Regione Basilicata, dott. Vito Bardi;

Rilevato in fatto

1. Ai fini e per gli effetti del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l'esercizio 2018, con nota n. 158429/11A1 del 27 settembre 2019, acquisita al prot. n. 1516, la Regione Basilicata ha trasmesso il disegno di legge relativo all'approvazione del rendiconto generale della regione per l'esercizio 2018, approvato con delibera della giunta n. 308 del 29 maggio 2019, nonché copia della delibera della giunta n. 639 del 24 settembre 2019 avente ad oggetto: «Modifica alla DGR 308 del 29 maggio 2019 - Disegno di legge circa approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata».

Dai documenti di bilancio è emerso che il risultato di amministrazione del rendiconto 2018 registra un disavanzo pari a euro 22.270.848,97, confermando la situazione di «fragilità» della tenuta degli equilibri riscontrata dalla Sezione già in sede di giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2015 e confermata nell'ambito dei giudizi sulla parifica dei rendiconti relativi agli esercizi 2016 e 2017(1) (cfr. allegato «A» Prospetto dimostrativo risultato di amministrazione rendiconto 2018).

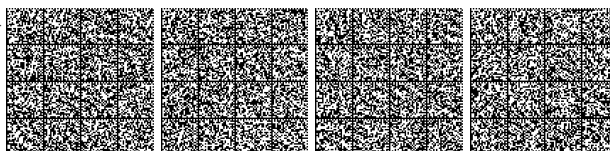
Da un'analisi prospettica del bilancio e dei correlati saldi, il progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2019 registra un *trend* addirittura in peggioramento, riportando un disavanzo pari a euro 46.851.307,46 (cfr. Disegno di legge approvato dalla giunta regionale con DGR n. 428 del 2 luglio 2020);

(1) In particolare, con la decisione n. 45/2016, questa Sezione regionale di controllo non ha parificato in toto il rendiconto regionale relativo all'esercizio 2015 perché inficiato in tutte le sue poste portanti, in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità. Tale diniego di parifica ha comportato, a seguito dell'ulteriore decisione n. 73/2017 (avente per oggetto la verifica dell'adeguamento del rendiconto 2015 ai rilievi contenute nella decisione n. 45/2016), l'emersione di un disavanzo pari a euro 23.569.538,95 registrato a valere sul rendiconto 2016. Nell'esercizio 2017, il bilancio regionale ha registrato un nuovo disavanzo pari a euro 20.717.822,14, aumentato all'importo di euro 22.270.848,97 nell'esercizio 2018 per l'emersione di un ulteriore disavanzo pari a euro 1.553.026,97.



REGIONE BASILICATA - ANDAMENTO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE QUINQUENNIO 2015/2019					
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)	2015	2016	2017	2018	2019
		574.145.966,12	615.950.044,85	529.619.979,12	566.580.089,82
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre					
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	23.900.000,00	26.567.130,00	32.463.765,49	35.550.549,78	30.809.548,38
Accantonamento residui perenti al 31/12 (solo per le regioni) ⁽⁹⁾	58.493.931,00	38.461.620,51	31.657.373,04	24.839.711,38	20.467.998,77
Fondo Altri fondi di accantonamento	17.496.755,00	18.541.287,19	2.657.447,00	1.157.447,00	11.276.447,00
Fondoal 31/12/N-1 (DEPOSITI CAUZIONALI)				-	
Fondo Altri fondi di accantonamento (FONDO TFR GIORNALISTI)				-	
Fondo perdite società partecipate		2.051.500,00	2.683.999,76	3.217.597,62	2.321.010,25
Fondo contenziosi		3.154.207,43	12.886.969,44	7.046.969,44	17.046.969,44
Totale parte accantonata (B)	99.890.686,00	88.775.745,13	82.349.554,73	71.812.275,22	81.921.973,84
Parte vincolata				-	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	-	5.000.000,00	17.649.685,17	39.260.955,75	32.397.952,12
Vincoli derivanti da trasferimenti	365.799.794,77	514.686.656,96	449.433.425,67	468.212.899,63	533.180.347,66
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	68.245.126,75	-	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	40.210.358,60	54.985.127,09	24.474.671,65	9.564.808,19	41.841.638,23
Altri vincoli					
Totale parte vincolata (C)	474.255.280,12	574.671.784,05	491.557.782,49	517.038.663,57	607.419.938,01
Parte destinata agli investimenti	-	-	-	-	-
Totale parte destinata agli investimenti (D)				-	-
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	- 0,00	- 47.497.484,33	- 44.287.358,09	- 22.270.848,97	- 46.851.307,46
Se (E) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare ⁽⁹⁾					
Di cui:					
da debito autorizzato e non contratto		23.927.945,38			
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2016		23.569.538,95	23.569.535,95		
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2017			20.717.822,14	20.717.822,14	
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2018				1.553.026,97	
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2019					46.851.307,46

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati BDAP 2015-2019



Nonostante tale grave criticità finanziaria, il bilancio regionale — a decorrere almeno dall'esercizio 2015 — ha evidenziato un costante e progressivo aumento delle spese di personale.

Tale criticità ha assunto una connotazione strutturale, non sanata neppure a seguito dei ripetuti rilievi formulati in proposito dalla Sezione.

In particolare, alla luce dei riscontri effettuati nell'ambito dei giudizi di parifica dei rendiconti relativi agli esercizi 2015-2018, è emerso che — negli esercizi 2015-2018 — la spesa di personale dell'ente è aumentata del 29%, passando da euro 55.942.720,00 nell'esercizio 2015, a euro 60.320.192,00 nell'esercizio 2016, a euro 60.685.105,00 nell'esercizio 2017, a euro 72.017.578,00 nell'esercizio 2018.(2)

(2) Cfr. par. 4.4.1 Relazione allegata alla decisione n. 45/2016 sul giudizio di parifica del rendiconto 2015, par. 3.5.6 Relazione allegata alla decisione n. 33/2018 sul giudizio di parifica del rendiconto 2016, par. 3.5.6 Relazione allegata alla decisione n. 57/2017 sul giudizio di parifica del rendiconto 2017, par. 3.5.2 Relazione allegata alla decisione n. 42/2020 sul giudizio di parifica del rendiconto 2018. Per l'esercizio 2018, l'importo di euro 72.017.578 comprende oneri per euro 914.775 che la regione ha dichiarato essere relativi al personale delle Autorità di bacino, in relazione al quale anticipa gli oneri e ne consegue il rimborso. La questione è stata oggetto di rilievo da parte del Magistrato istruttore (cfr. par. 3.5 relazione allegata alla decisione n. 42/2020), non superato — per genericità dei chiarimenti forniti — all'esito delle risposte rese dalla regione.



	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018
Costo del personale - Impegni	55.942.720,00	60.320.192,00	60.685.105,00	72.017.578,00
Incremento anno su anno		4.377.472,00	364.913,00	11.332.473,00

Incremento dal 2015 al 2018 **16.074.858,00**

Incremento % dal 2015 al 2018 **29%**

Fonte: rielaborazione Cdc sui dati di bilancio 2015-2018 trasmessi dall'Ente

A seguito delle verifiche effettuate, la Sezione ha riscontrato che l'aumento di tale voce di spesa è stato effettuato in violazione — tra l'altro — dei vincoli di spesa di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006.(3)

Negli esercizi 2015-2016, l'ente ha sostenuto spese di personale in violazione dei suddetti vincoli finanziari, per effetto di eccentriche costruzioni dei parametri di calcolo.

L'ente ha, infatti, incluso nel parametro al denominatore, di cui al comma 557-*quater* dell'art. 1 della legge n. 296/2006, spese che — nel periodo 2011-2013 — non erano state sostenute a titolo di spesa di personale, con l'effetto di aver inopinatamente ampliato la capacità di spesa, sostenendo costi in realtà «*extra-tetto*». Nell'esercizio 2015, lo sfioramento è risultato pari a euro 2.305.283,00. Nell'esercizio 2016 è risultato pari a euro 396.079,00.(4)

Nell'esercizio 2018, la spesa di personale è aumentata per l'importo di euro 11 milioni. Anche in tale esercizio, l'aumento di spesa si è appalesato in violazione dei vincoli finanziari di cui commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

In questo caso, per effetto di anomale (de)perimetrazioni degli aggregati di spesa rilevanti ai fini del rispetto dei suddetti tetti di spesa.

La criticità è emersa *per tabulas*.(5)

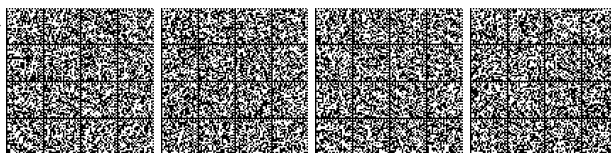
Dall'analisi delle voci contenute nel «Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006», trasmesso dall'ente con nota prot. n. 5616/12A2 del 14 gennaio 2020, nell'esercizio 2018 si è evidenziato lo sfioramento *per tabulas* del vincolo di cui al comma 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, per l'importo di euro 36.647,00.

In realtà, a seguito degli accertamenti effettuati, è emerso che l'ente ha sostenuto spese di personale in violazione del suddetto tetto di spesa, per importi ben più consistenti.

(3) A tale riguardo, si rileva che, nell'ambito del giudizio sulla parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2017 (cfr. decisione n. 57/2019), la Sezione — avendo riscontrato dai documenti di bilancio l'aumento della spesa di personale dei giornalisti per inopinata applicazione del contratto collettivo dei giornalisti in luogo del contratto collettivo nazionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale (cfr. ordinanza n. 25/2019) in riferimento all'art. 2, commi 2 e 6, e all'art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale della Basilicata n. 7/2001, per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera l), 81, 97 e 117, comma 3, della Costituzione. Con la sentenza n. 112/2020 la Corte costituzionale, ritenendo la fondatezza nel merito della questione sollevata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle sopra citate disposizioni della normativa regionale (sul punto si rinvia, per ogni eventuale approfondimento, alla decisione n. 42/2020, par. 5.1).

(4) Tali criticità sono state oggetto di rilievo, rispettivamente, nell'ambito del par. 3.5.6 della Relazione allegata alla decisione n. 33/2018 sul giudizio di parificazione del rendiconto 2016 e del par. 3.5.6 della Relazione allegata alla decisione n. 57/2019 sul giudizio di parificazione del rendiconto 2017. Inoltre, avendo impattato anche sul giudizio di parificazione del rendiconto 2018, i dettagli di tale modus operandi sono riportati nel par. 3.5.2 della Relazione allegata alla decisione n. 42/2020, nonché nel par. 6.5 della medesima decisione n. 42/2020, cui si rinvia al fine dell'approfondimento delle distorsioni della dinamica.

(5) Con nota istruttoria del 22 novembre 2019, è stato richiesto di trasmettere copia dei prospetti dimostrativi del rispetto — per l'esercizio 2018 — dei vincoli di spesa in materia di personale vigenti nell'esercizio. È stato richiesto, in particolare, che in ciascuno dei suddetti prospetti fosse contenuta l'indicazione dei parametri — e dei relativi criteri di «confezionamento» — utilizzati ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di spesa prescritti dalla normativa vigente.



ALLEGATO C.1.1.6

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 1 COMMA 557, DELLA L. 296/2006 così come modificato dal comma 5-bis dell'art.3 del D.L.90/2014 (contenimento della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 inteso in senso statico deliberazione n.16/2016 SEZAUTONOMIE)
--

			ANNO 2018
PERSONALE	REGIONE	SPESA COMUNICATA DAL CONSIGLIO 1.6.2020	TOTALE
COSTO DEL PERSONALE GLOBALE - SOMME IMPEGNATE	72.017.578	52.351.670	72.017.578
DA DETRARRE SPESA RETRIB. AUTORITA' DI BACINO (compresi	- 914.775	-	914.775
COSTO PERSONALE REGIONE	71.102.803	361.017	71.463.820
CO.CO.CO. E LAVORO FLESSIBILE (compresi temp.determ)			659.958
DA DETRARRE ONERI RINNOVI CONTRATTUALI (arretrati e		-	3.449.224
DA DETRARRE INCREMENTI CCNL 2006-2009			
DA DETRARRE INDENNITA' DI VACANZA CONTRATTUALE			
DA DETRARRE COSTO DEL PERSONALE APPARTENENTE ALLE CATEGORIE PROTETTE (al netto rinn.contrattuali)			- 2.466.551
DA DETRARRE SPESA PERSONALE COMANDATO PRESSO ALTRI			- 181.449
DA DETRARRE SPESA A CARICO FINANZIAMENTI COMUNITARI			- 401.840
Altro (missioni e formazione)			
L. 190/2014 art.1 comma 424: spesa del personale delle Province ricollocato ai sensi della L.56/2014 e della L.R. n.49/2015 non computabile al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 art.1 L.296/2006 (al netto rinn.contratt.)			- 2.919.093
L. 205/2017 art.1 comma 793: spesa del personale proveniente dai Centri per l'impiego non computabile al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma			- 1.841.959
PERSONALE EX C.M. non computabile 557 ex LR n.39/2017 (al netto rinn.contrattuali)			- 5.911.123
TOTALE SPESA ANNUA			54.952.540
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 GIUNTA			48.599.993
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ALSIA			-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ARBEA (in fase di verifica)			-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 CONSIGLIO			6.315.900
TOTALE VALORE MEDIO DA CONFRONTARE			54.915.893

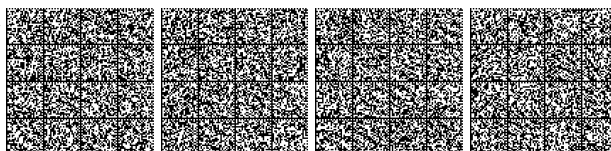
SFORAMENTO

36.647

Fonte: prospetto trasmesso dall'Ente con nota prot. 104144/12A2 del 8.06.2020

Come emerge *per tabulas*, il prospetto non riporta, nella voce «spese di personale per gruppi consiliari», l'importo di euro 1.000.867, sostenuto nell'esercizio 2018 con risorse del bilancio regionale.(6)

(6) Dai dati di bilancio, è emerso che — nell'esercizio 2018 — della spesa complessiva sostenuta dai Gruppi consiliari per il personale — pari a complessivi euro 1.361.883,31 — «solo» l'importo di euro 361.016,72, relativo al personale comandato/distaccato, è stato computato ai fini dei vincoli di spesa (comportandone lo sfioramento per euro 36.647,00) mentre il consistente importo di euro 1.000.866,59 — sostenuto a titolo di contributi per il personale contrattualizzato direttamente dai Gruppi — è stato escluso dall'aggregato della spesa di personale e, quindi, dal suddetto perimetro di rilevanza.



Tale importo risulta inserito nei costi degli organi istituzionali, nella voce «Contributi ai gruppi consiliari per le spese di personale (art. 4 - della legge regionale n. 28/2012)» (Allegato A), ma non è stato computato nell'aggregato della spesa di personale, in aggiunta agli oneri, pari a euro 361.017, sostenuti per il personale distaccato/comandato presso i gruppi consiliari.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA BASILICATA
Ufficio gestione degli organi politici e del personale

ALLEGATO A

**COSTI DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI E DEI GRUPPI POLITICI-ANALISI DELLA SPESA PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI DEL CONSIGLIO REGIONALE
NELL'ANNO 2018 (Punto C.3.1.)**

Gestione finanziaria anno 2018					
Descrizione della spesa	Capitolo	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti di competenza	Pagamenti totali
Spese per indennità di carica ai componenti del Consiglio regionale (L.R. 29.10.2002, n.38 e s.m.i. - art. 2)	U00001	1.663.200,00	1.630.640,01	1.630.640,01	1.630.640,01
Spese per indennità di funzione ai componenti del Consiglio regionale (L.R. 29.10.2002, n. 38 e s.m.i. - art. 7)	U00002	253.800,00	238.855,00	238.855,00	238.855,00
Spese per indennità di carica agli Assessori non componenti del Consiglio regionale (Art. 4 L.R. n. 42/2000 come sostituito dall'art. 1 L.R. n. 30/2012)	U00003	288.000,00	288.000,00	288.000,00	288.000,00
Rimborso spese ai componenti del Consiglio regionale per l'esercizio del mandato (L.R. 29.10.02, n. 38 e s.m.i. - art. 8)	U00004	642.600,00	622.539,99	622.539,99	622.539,99
Spese per indennità ai componenti del Consiglio regionale per missioni fuori dal territorio regionale (L.R. 29.10.02, n. 38 e s.m.i. - art. 9)	U00005	4.000,00	840,00	740,00	1.090,00
Spese per assegni vitalizi e assegni di reversibilità (L.R. 29.10.02, n. 38 e s.m.i. - art. 11; L.R. n. 10/2017)	U00007	3.420.332,18	3.342.014,53	3.342.014,53	3.342.014,53
Spese per rimborso agli ex Consiglieri regionali dei contributi versati (L.R. 29.10.2002, n. 38 - art. 11, comma 4)	U00008	200.000,00	0,00	0,00	0,00
Spese per tassazione IRAP su competenze ai Consiglieri regionali, agli Assessori non Consiglieri e su vitalizi e reversibilità	U00010	446.000,00	430.133,58	430.133,58	430.133,58
Contributo per il funzionamento dei Gruppi consiliari (L.R. 02.02.1998, n. n. 8 e s.m.i. - art. 6)	U00011	140.400,00	129.768,55	129.768,55	129.768,55
Rimborso spese ai componenti del Consiglio regionale per missioni fuori dal territorio regionale (articolo 9 L.R. 29.10.02, n. 38 e s.m.i.)	U00014	18.250,00	4.513,25	3.763,26	5.763,26
Contributi ai Gruppi Consiliari per le spese del personale (art. 4 - L.R. n°28/2012)	U00015	1.050.000,00	1.000.866,59	1.000.866,59	1.000.866,59
Rimborso spese per l'esercizio del mandato agli Assessori non componenti del Consiglio regionale destinato ai collaboratori (L.R. n. 6/2014)	U00016	42.150,00	42.150,00	33.825,00	36.075,00
Rimborso spese ai componenti del Consiglio regionale per l'esercizio del mandato destinato ai collaboratori (L.R. n. 6/2014)	U00017	495.367,74	465.086,45	426.086,45	457.685,09
Rimborso spese per l'esercizio del mandato agli Assessori non componenti del Consiglio regionale (L.R. 29.10.2002 n. 38 e s.m.i. - art. 8)	U00018	39.600,00	39.600,00	39.600,00	39.600,00
Spese per il Personale comandato/distaccati presso gli Organi di Direzione Politica e i Gruppi Consiliari	U00367	997.171,81	361.016,72	241.136,00	385.607,16
	U00391	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE		9.700.871,73	8.596.024,67	8.427.968,96	8.608.638,76

Fonte: prospetto trasmesso dall'Ente con nota prot. 9264/c del 12.12.2019

Qualora l'ente avesse incluso, come avrebbe dovuto, tale importo nel perimetro della spesa di personale, lo sfornamento del vincolo di cui al comma 557-*quater* sarebbe stato dell'importo di euro 1.037.513 e non il più modico importo di euro 36.647, come invece rappresentato nel prospetto trasmesso dall'ente.



ALLEGATO C.1.1.6

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 1 COMMA 557, DELLA L. 296/2006 così come modificato dal comma 5-bis dell'art.3 del D.L.90/2014 (contenimento della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 inteso in senso statico deliberazione n.16/2016 SEZ.AUTONOMIE)

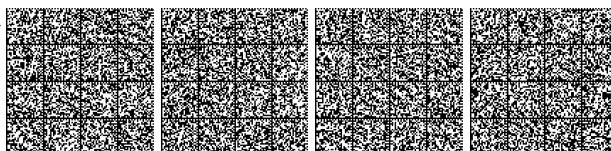
PERSONALE	REGIONE	SPESA COMUNICATA DAL CONSIGLIO 1.6.2020	ANNO 2018
			TOTALE
COSTO DEL PERSONALE GLOBALE - SOMME IMPEGNATE	72.017.578		72.017.578
DA DETRARRE SPESA RETRIB. AUTORITA' DI BACINO (compresi rinn. Contr.)	- 914.775		- 914.775
Spese per il personale distaccato/comandato presso gli Organi di Direzione Politica e i Gruppi Consiliari (L.R. 28/2012)		361.017	361.017
Contributi ai Gruppi Consiliari per le Spese di Personale (art. 4 L.R. 28/2012)		1.000.867	1.000.867
COSTO PERSONALE REGIONE	71.102.803	1.361.884	72.464.687
CO.CO.CO. E LAVORO FLESSIBILE (compresi temp.determ)			659.958
DA DETRARRE ONERI RINNOVI CONTRATTUALI (arretrati e DA DETRARRE INCREMENTI CCNL 2006-2009			- 3.449.224
DA DETRARRE INDENNITA' DI VACANZA CONTRATTUALE			
DA DETRARRE COSTO DEL PERSONALE APPARTENENTE ALLE CATEGORIE PROTETTE (al netto rinn.contrattuali)			- 2.466.551
DA DETRARRE SPESA PERSONALE COMANDATO PRESSO ALTRI			- 181.449
DA DETRARRE SPESA A CARICO FINANZIAMENTI COMUNITARI			- 401.840
Altro (missioni e formazione)			
L. 190/2014 art.1 comma 424: spesa del personale delle Province ricollocato ai sensi della L.56/2014 e della L.R. n.49/2015 non computabile al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 art.1 L.296/2006 (al netto rinn.contratt.)			- 2.919.093
L. 205/2017 art.1 comma 793: spesa del personale proveniente dai Centri per l'impiego non computabile al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma			- 1.841.959
PERSONALE EX C.M. non computabile 557 ex LR n.39/2017 (al netto rinn.contrattuali)			- 5.911.123
TOTALE SPESA ANNUA			55.953.406
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 GIUNTA			48.599.993
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ALSIA			-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ARBEA (in fase di verifica)			-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 CONSIGLIO			6.315.900
TOTALE VALORE MEDIO DA CONFRONTARE			54.915.893

SFORAMENTO

1.037.513

Fonte: prospetto dimostrativo rielaborato dalla Sezione con inclusione voci di spesa del personale ex Gruppi consiliari inopinatamente escluse.

A parere della Sezione, inoltre, lo sforamento del tetto di spesa all'esame risulterebbe di importo ancora più rilevante, se si considerassero gli oneri per il personale ex Comunità montane, pari a euro 5.911.123,32, che l'ente ha escluso dal rispetto dei vincoli finanziari in virtù di una specifica deroga codificata dal legislatore regionale ai sensi del comma 2 dell'art. 5 della legge regionale n. 39/2017.



In entrambe le fattispecie (i.e. spese di personale gruppi consiliari e spese di personale *ex* Comunità montane) l'esclusione degli oneri dal calcolo *ex* commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 si è appalesata non conforme ai principi costituzionali (articoli 117, comma 3, 97 e 81 della Costituzione) ed ai correlati parametri interposti (*cf.* par. 3.5 Relazione allegata alla decisione di parifica n. 42/2020/PARI).

Nel primo caso, la violazione dei vincoli finanziari è risultata in contrasto anche con il dettato della normativa regionale (art. 10 della legge regionale n. 8/1998 in materia di personale dei gruppi consiliari), mentre nella seconda ipotesi, la deroga ai vincoli è stata effettuata in attuazione di una disposizione di legge regionale che la Sezione ritiene costituzionalmente illegittima.(7)

Nel caso degli oneri di personale contrattualizzato dai gruppi consiliari, la criticità era stata oggetto di rilievo già nell'ambito del giudizio sulla parificazione del rendiconto 2017 (*cf.* par. 3.5.6 Relazione allegata alla decisione n. 57/2019).

La regione non ha recepito i rilievi mossi, continuando — anche nell'esercizio 2018 — a rendicontare tali oneri in una «zona neutra» ai fini del rispetto dei vincoli finanziari, in assenza di norme, anche regionali, che ne avessero autorizzato la deroga.

Per l'effetto, considerando le conseguenze sul bilancio di tale inopinato ampliamento della capacità di spesa di personale, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2018, la Sezione, non ha parificato il risultato di amministrazione nella parte e nella misura in cui è stato riscontrato come inficiato da spese effettuate in violazione del tetto di spesa codificato a norma del combinato disposto dei commi 557 e 557-*quater* dell'art. 1 della legge n. 296/2006, per via derivata dall'illegittima esclusione, dal perimetro di rilevanza dei suddetti vincoli, degli oneri per il personale direttamente contrattualizzato dai gruppi consiliari.(8)

Diversa è la fattispecie relativa al trattamento «*extra* vincoli» degli oneri per il personale *ex* Comunità montane.

Tale personale è stato inserito nell'aggregato della spesa di personale ma è stato escluso dal perimetro di rilevanza dei vincoli di cui al comma 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, in virtù di una espressa disposizione della normativa regionale.

In questo caso, infatti, la deroga trova la propria fonte legittimante nel disposto di cui all'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017.

La Sezione ha manifestato i propri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 già nell'ambito della relazione allegata alla decisione n. 33/2018 sul giudizio di parificazione del rendiconto 2016 (*cf.* par. 3.5.5) e nell'ambito della relazione allegata alla decisione n. 57/2019 sul giudizio di parificazione del rendiconto 2017 (*cf.* par. 3.5.2). (9)

Ai fini della rilevanza sul giudizio di parificazione, considerando che la legge regionale n. 39/2017 ha avuto impatto sul bilancio regionale a partire dall'esercizio 2018, la Sezione — in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2017 — si era riservata ogni valutazione, anche in termini di promovimento di specifica questione di legittimità costituzionale, all'esito dei riscontri effettuati a valere sul rendiconto relativo all'esercizio 2018.

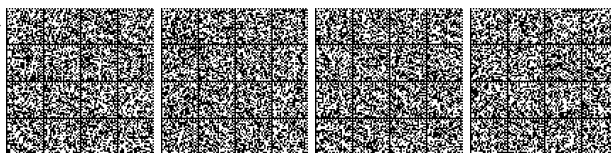
Per l'effetto, con nota istruttoria prot. n. 1723 del 22 novembre 2019, si è chiesto all'ente «[...] di indicare i termini giuscontabili con cui l'ente — anche alla luce dei rilievi formulati dalla Sezione — ha in concreto “immesso” a decorrere dall'esercizio 2018 il personale *ex* Comunità montane nei ruoli del personale intestato alla regione e, nel caso, se tale personale viene computato ai fini del rispetto dei vincoli di spesa».

I riscontri forniti dall'ente con le note prot. n. 5616/12A2 del 14 gennaio 2020 e prot. n. 15034/12A2 del 28 gennaio 2020 non sono risultati conferenti ai fini del superamento del rilievo, confermando — al contrario — i dubbi sulla legittimità costituzionale della normativa regionale all'esame (sul punto si tornerà *infra*, par. 5).

(7) Il personale direttamente contrattualizzato dai Gruppi non è stato contabilizzato nell'aggregato della spesa di personale della regione, sull'assunto che fosse la normativa regionale a disporre la mancata inclusione, ai sensi del comma 11 dell'art. 10 della legge regionale n. 8/1998. La Sezione non ha aderito alla prospettazione fornita dall'ente, in quanto dalla lettura, testuale e sistematica, della normativa regionale non è emerso alcun elemento utile a sostenere tale circostanza.

(8) *Cfr.* decisione n. 42/2020, nonché par. 3.5.24 Relazione allegata alla decisione n. 42/2020.

(9) In particolare, nella relazione allegata alla decisione n. 57/2019, la Sezione ha evidenziato che, per stessa ammissione dell'ente, «[...] tale personale seppure assorbito dalla regione viene a fare parte di un “ruolo speciale” e separato rispetto al ruolo regionale, con conseguente “esclusione” — per scelta dell'ente — dal calcolo della spesa massima potenziale ammissibile alla luce dei vigenti vincoli normativi. L'istituzione del suddetto ruolo unico avrebbe dovuto essere “transitoria”. Così non è stato. Non solo il ruolo unico è stato mantenuto in vita sino al 31 dicembre 2017, ma dal 1° gennaio 2018 si è assistito al suo incameramento nei ruoli regionali, restando immutata la sua connotazione come “terra di nessuno” ai fini del computo dell'aggregato della spesa in esame. Tale circostanza rappresenta una grave anomalia del sistema di gestione della spesa di personale e, soprattutto, del rispetto dei vincoli finanziari vigenti in materia [...]» (*cf.* Esiti istruttori, par. 3.5.21.a), relazione allegata alla decisione n. 57/2019).



Alla luce di quanto sopra, nell'ambito della «Nota istruttoria conclusiva» sugli esiti degli accertamenti effettuati, sono state ribadite le perplessità già evidenziate in sede di precedenti giudizi di parifica, evidenziando che i «I vincoli finanziari all'esame devono essere rispettati così come codificati dal legislatore nazionale. A tale fine non è consentito all'ente di conformarne — secondo le proprie esigenze — il perimetro e la portata [...]. Tale circostanza ha peraltro consentito un inopinato ampliamento della capacità di spesa di personale. Nell'esercizio 2018, infatti, qualora fossero stati computati i suddetti oneri nel perimetro di calcolo, il vincolo di cui al comma 557-*quater* sarebbe risultato sfiorato per l'importo di euro 5.947.770,00, con tutte le conseguenze a questo connesse» (cfr. nota del 20 maggio 2020, prot. n. 439).

A tale riguardo, anche le controdeduzioni fornite dall'ente, con nota prot. n. 104144/12A2 dell'8 giugno 2020, non si sono appalesate idonee al superamento della criticità rilevata (sul punto si veda *infra*, par. 5).

Pertanto, in sede di «Bozza di relazione sulla legittimità e regolarità della gestione finanziaria 2018» (Prima parte), il Magistrato istruttore ha definitivamente concluso, rilevando che le «argomentazioni fornite dalla regione non risultano idonee al superamento del rilievo, confermando — al contrario — la criticità sollevata anche nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica» non essendo in questo caso «in discussione la possibilità per l'ente di sostenere oneri per spesa di personale delle disciolte Comunità montane.

Ciò che viene in rilievo è che tali oneri, consistendo in spesa per personale dell'ente, deve essere computato nell'aggregato anche ai fini del rispetto dei vincoli finanziari, e non trattato come un *corpus extraneus*.

La spesa di personale, avendo carattere strutturale, costituisce un onere rilevante per la finanza pubblica, come riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui trattasi di «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico» (cfr. *ex plurimis* Corte costituzionale sentenza, 19 aprile 2019, n. 89 e pronunce ivi richiamate).(10)

Il Giudice delle leggi ha ripetutamente evidenziato che i vincoli sulla spesa di personale (tra cui quelli codificati ai sensi dei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e quelli di cui al decreto-legge n. 78/2010) costituiscono principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le regioni devono rispettare.

È stato infatti rilevato che tali norme statali pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. La spesa per il personale, infatti, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (cfr. *ex pluribus* Corte costituzionale sentenze n. 169 del 2007, n. 69 del 2011, n. 148 del 2012 e n. 27/2014).

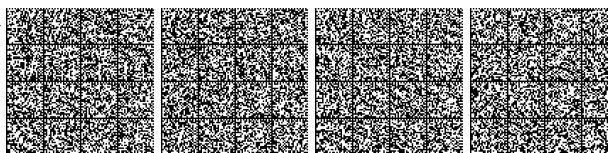
Non sono consentite deroghe, salvo quelle espressamente codificate dal legislatore nazionale, cui compete in via esclusiva la materia del coordinamento della finanza pubblica (cfr. *ex pluribus* Corte costituzionale sentenza n. 54/2014). [...] Tale circostanza ha peraltro consentito un inopinato ampliamento della capacità di spesa di personale. Nell'esercizio 2018, infatti, qualora fossero stati computati i suddetti oneri nel perimetro di calcolo, il vincolo di cui al comma 557-*quater* sarebbe risultato sfiorato per l'importo di euro 5.947.770,00, con tutte le conseguenze a questo connesse.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, in assenza di una specifica previsione della normativa nazionale che autorizzi in via esplicita la deroga, l'esclusione dal computo della spesa di personale della regione degli oneri derivanti dall'immissione del personale *ex* Comunità montane appare porsi in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e del relativo parametro interposto costituito dagli articoli 557 e ss. della legge n. 296/2006, nonché — per ridondanza del vizio — in violazione dell'art. 81, comma 3, e 97 della Costituzione (cfr. bozza di relazione trasmessa con nota del 14 luglio 2020, prot. n. 710, par. 3.5.3.2).

In sede di udienza sul giudizio di parifica del rendiconto 2018, il Magistrato relatore ha confermato le perplessità come sopra evidenziate in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 ribadendo che, nel caso in cui tali dubbi fossero stati confermati dal Giudice delle leggi, il risultato di amministrazione del rendiconto 2018 sarebbe risultato inficiato da spese illegittime per l'ulteriore importo di euro 5.947.770,00, con tutte le conseguenze a questo connesse ai fini del giudizio sulla parificazione all'esame.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione — ritenendo la non manifesta infondatezza della questione, la sua rilevanza ai fini del giudizio all'esame e la propria legittimazione a sollevare, nel caso di specie, l'incidente di costituzionalità — ha disposto di promuovere, in via incidentale, con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nonché, per

(10) Già nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica, a decorrere dalla relazione allegata alla decisione di parifica sul rendiconto dell'esercizio 2012, è stata evidenziata la grave criticità connessa a tale «ruolo speciale».



ridondanza del vizio, degli articoli 81 e 97 della Costituzione, sospendendo il giudizio con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018 in cui — per effetto di tale disposizione — si sospetta che siano state contabilizzate spese di personale effettuate in violazione dei vincoli finanziari di cui al comma 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296/2006, e ciò sino all'esito dell'incidente di costituzionalità.

Considerato in diritto

2. Nell'ambito della legge regionale n. 39/2017, il legislatore regionale ha previsto e disciplinato il trasferimento nei ruoli regionali del personale *ex* Comunità montane (*cf.* capo I, articoli 1-6) (sul punto si veda *infra* par. 5).

Con il comma 2 dell'art. 5 della legge regionale n. 39/2017 viene disposta l'irrelevanza finanziaria delle spese correlate all'assorbimento del suddetto personale, ai fini e per gli effetti del rispetto dei vincoli di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

La Sezione dubita della legittimità costituzionale di tale norma regionale, perché la ritiene viziata per incompetenza del legislatore regionale a legiferare e disporre in merito ai «principi fondamentali» in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito dei quali rientrano — per pacifica giurisprudenza costituzionale — anche i vincoli finanziari sulla spesa di personale.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, infatti, «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (enfasi aggiunta).

Tra questi rientrano i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Tale competenza è affidata in via esclusiva allo Stato, nella sua qualità di custode e garante della sostenibilità finanziaria dei diritti garantiti dalla Costituzione e del rispetto degli impegni economici e finanziari assunti per l'appartenenza all'Unione europea.

Tali obiettivi sono conseguibili solo con un bilancio pubblico allargato «sano ed in equilibrio».

A tale fine, assumono un ruolo portante i principi fondamentali fissati in materia di contenimento della spesa pubblica e, in particolare, della spesa di personale.

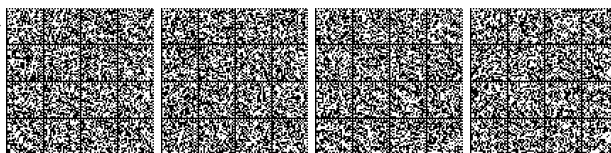
In quest'ottica, i vincoli finanziari codificati dal legislatore statale ai sensi del comma 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 in materia di spesa di personale possono essere innestati ovvero rimodulati ovvero abrogati solo ad opera del legislatore nazionale.

Infatti, la funzione precipua di tali vincoli è imporre, a tutte le amministrazioni parte del consolidato pubblico, il conseguimento dell'obiettivo strategico di contenimento della spesa di personale «[...] che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico» (*cf.* *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza 19 aprile 2019, n. 89 e pronunce ivi richiamate).

Come pacificamente sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale «I commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di “coordinamento della finanza pubblica”» che le regioni devono rispettare. In particolare con la sentenza n. 108 del 2011 si è detto che: «Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, “... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)» (*cf.* *ex pluribus* Corte costituzionale, sentenza n. 27/2014).

Tali vincoli devono essere rispettati dalle regioni allo scopo — costituzionalmente garantito — di tutelare gli equilibri del proprio bilancio e di concorrere, al contempo, alla tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, ai sensi del combinato disposto degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione.

Oggi, alla luce della «nuova» Costituzione finanziaria innestata ad opera della legge costituzionale n. 1/2012, il rispetto di tali obiettivi ha assunto un rilievo sovranazionale. Il comma 1 dell'art. 119 della Costituzione, riconosce autonomia di entrate e di spese agli enti territoriali, a condizione che tale autonomia venga esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorra ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.



Si tratta, quindi, di un'autonomia «condizionata» al rispetto dell'obiettivo superiore di tutela dell'equilibrio di bilancio, così come perimetrato alla luce dell'appartenenza all'Unione europea.

A tale fine, l'art. 9, comma 5, della legge rinforzata n. 243/2012 (Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) prevista dall'art. 81, comma 6, della Costituzione per dare attuazione alle disposizioni della legge costituzionale n. 1/2012, ha espressamente disposto che «Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche».

Sussiste, quindi, un inscindibile collegamento tra i principi costituzionali a tutela degli equilibri di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche (ex combinato disposto articoli 81, 97 e 119 della Costituzione) e potere dello Stato di codificare i principi finanziari volti all'attuazione in concreto di tale tutela (art. 117, comma 3, della Costituzione).

Alla luce di tali parametri costituzionali, le regioni devono rispettare le leggi statali che impongono restrizioni e/o limiti alla spesa pubblica, quali parametri interposti della tutela del nuovo concetto di «equilibrio finanziario aggregato».

In questa prospettiva disposizioni di legge che innestano oneri illegittimi perché privi di legittima copertura normativa inficiano inevitabilmente il sistema di bilancio in cui vengono rappresentati e, quindi, a cascata i relativi equilibri, e ciò in quanto «L'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio.» (dr. *ex pluribus* Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017).

Nel caso di specie, i parametri interposti che si ritengono violati sono i commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 che dispongono limiti alla capacità di spesa di personale.

Solo il legislatore nazionale «può prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporaneamente limitate ai vincoli assunzionali da esso stesso disposti, dettando, inoltre, specifiche modalità attuative al fine di verificarne l'impatto finanziario [...]» (*cf. ex pluribus* Corte costituzionale, sentenza n. 1/2018).

Qualora una disposizione di legge regionale deroghi «ai vincoli così stabiliti dalla norma interposta, configura *ex se* una lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (*cf. ex pluribus* Corte costituzionale, sentenza n. 1/2018, cit.).

Nel caso all'esame, il comma 2 dell'art. 5 della legge regionale n. 39/2017 ha innestato una deroga al sistema dei vincoli finanziari di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che si ritiene violativa del principio competenziale garantito dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Tale deroga ha comportato — come effetto riflesso sul bilancio — l'ampliamento della capacità di spesa di personale dell'ente per l'importo di euro 5.947.770,00.

Per l'effetto, il bilancio regionale 2018 ed i correlati saldi sono risultati incisi dalla disposizione normativa all'esame, nella misura in cui, per effetto della deroga ai vincoli finanziari, risultano contabilizzate spese ed allocate risorse a sostegno, sulla base di presupposti normativi della cui legittimità la Sezione dubita.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione ritiene che l'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 — nel violare il riparto di competenze di cui al comma 3 dell'art. 117 della Costituzione — abbia violato — per inscindibile correlazione funzionale — anche i parametri costituzionali a tutela degli equilibri del bilancio pubblico consolidato, codificati ai sensi del combinato disposto degli articoli 81 e 97 della Costituzione italiana, nei termini di seguito meglio specificati.

Alla luce di quanto sopra, prima di motivare la non manifesta infondatezza di tali dubbi, si ritiene necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

3. Legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale

Alla luce della ormai pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali si connotano, oltre che per tratti sempre più equiparabili all'esercizio di attività giurisdizionale, per essere uno strumento fondamentale al fine di evitare «zone d'ombra» nel sistema di tutela dei principi garantiti dalla Costituzione (*cf. ex pluribus* Corte costituzionale, sentenze n. 89 del 2017, n. 196/2018, n. 138/2019, n. 146/2019 e n. 112/2020).

Come ricordato dal Giudice delle leggi «Per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è «sufficiente che ricorra il requisito oggettivo dell'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge» da parte di organi «pur estranei all'organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura» che di quelle siano investite anche in via eccezionale, e siano all'uopo «posti in posizione *super partes* (sentenza n. 226/1976)»» (*cf. ex pluribus* Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019).



Il combinato disposto degli articoli 28, 81, 97, 117 e 119 della «nuova» Costituzione finanziaria concretizza un disegno costituzionale che pone al centro l'interesse finanziario pubblico declinato in termini di equilibri di finanza pubblica consolidata.

A tale fine, l'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, ha conferito alla Corte dei conti una specifica funzione, e cioè quella di contribuire a «rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (cfr: comma 1, art. 1 del decreto-legge n. 174/2012).

Per effetto di tale nuova «vis» dei poteri intestati alla Corte dei conti, la verifica della legittimità e regolarità del sistema di bilancio regionale deve avere riguardo anche, *rectius* soprattutto, al rispetto dei suddetti parametri costituzionali (cfr: comma 1, art. 1 del decreto-legge n. 174/2012, cit.).

In questa prospettiva, l'attività di riscontro espletata dalla Corte dei conti nell'ambito dei giudizi di parifica dei rendiconti regionali costituisce — per espressa previsione normativa — uno strumento fondamentale per conseguire — a livello di sistema finanziario «allargato» — la tutela del bilancio pubblico nei termini codificati dalla Costituzione.

Nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, innestato nel sistema a norma del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012, la Corte dei conti effettua un controllo sulla regolarità e legittimità della gestione finanziaria dell'esercizio.

Come noto, alla luce del principio di continuità del bilancio, il rendiconto oggetto di parificazione è al contempo la sintesi della gestione finanziaria dell'esercizio di competenza, l'effetto della gestione finanziaria degli esercizi precedenti ed il presupposto per la gestione finanziaria degli esercizi successivi.

In quest'ottica, la verifica dell'assenza di irregolarità ovvero di illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari del bilancio regionale, si pone quale parametro portante dei controlli che la Sezione può e deve effettuare nell'ambito del suddetto giudizio (cfr: combinato disposto dei commi 5 e 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 74/2012).

Ed è, pertanto, alla luce di tale «potere-dovere» che viene riconosciuta la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare la questione di legittimità, in sede di giudizio di parifica, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il perimetro del riscontro è dato dai parametri costituzionali codificati a tutela della sana gestione finanziaria del bilancio, e cioè dal combinato disposto degli articoli 81, 97 e 119 della nuova Costituzione, nonché dai principi sul riparto di competenze Stato-regioni che ne costituiscono l'indefettibile parametro-presupposto (art. 117 della Costituzione).

La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale è stata estesa, infatti, anche ai casi di assunta violazione dei parametri attributivi di competenza «poiché in tali casi la regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 196/2018, nonché le successive sentenze n. 138/2019 e n. 146/2019, confermate da ultimo dalla sentenza n. 112/2020).

Sussiste, infatti, un'intima ed inscindibile interconnessione tra il rispetto del riparto delle competenze a legiferare e gli altri beni-valori della contabilità pubblica (v. Corte costituzionale, sentenza n. 188/2014, nonché da ultimo sentenze numeri 196/2018, 138/2019, 146/2019 e 112/2020).

In particolare, ai fini che interessano in questa sede, viene in rilievo l'art. 117, comma 3, della Costituzione che garantisce la competenza dello Stato a legiferare i «principi fondamentali» in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Tale attribuzione di competenza rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica (art. 5 della Costituzione) ed il rispetto, da parte di tutte le amministrazioni, degli impegni assunti anche a livello sovranazionale a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio (ai sensi dell'art. 81, 97 e 119 della Costituzione).

L'equilibrio deve essere conseguito in via effettiva e sostanziale e non limitarsi ad un mero pareggio numerico di saldi (cfr: *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 4/2020).

Come già evidenziato, ai fini del conseguimento di tali obiettivi assumono una valenza strategica i principi in materia di vincoli alla spesa di personale, tra cui rientrano quelli codificati ai sensi dei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (cfr: *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze numeri 169/2007, 69/2011, 108/2011, 148/2012, 27/2014, e 1/2018).

È in quest'ottica che occorre dare rilievo allo stretto collegamento tra competenza esclusiva dello Stato a codificare i «principi fondamentali» in materia di coordinamento della finanza pubblica (*ex art. 117, comma 3, della Costituzione*) e conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato (*ex articoli 81, 97, comma 1, della Costituzione*).



I vincoli finanziari non sono derogabili, salvo i casi in cui è lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (*cf.* *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 54/2014, cit.).

Nel caso di specie, invece, la Regione Basilicata, autorizzando la deroga ai vincoli di spesa contenuti nei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 ha invaso la competenza dello Stato a disporre in materia, gravando — per l'effetto — il bilancio regionale con oneri illegittimi perché sostenuti «in eccesso» rispetto alla spesa massima consentita ai sensi del combinato disposto dei commi 557 e 557-*quater* dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Il personale *ex* Comunità montane è confluito in via strutturale nei ruoli regionali a decorrere dal 1° gennaio 2018, e ciò in attuazione dell'art. 4 della legge regionale n. 39/2017.

Dall'esercizio 2018, pertanto, tale personale è entrato a far parte dei ruoli regionali.

Tali oneri avrebbero dovuto essere computati ai fini del rispetto dei vincoli finanziari all'esame.

Così non è stato.

Nel bilancio relativo all'esercizio 2018, infatti, risultano contabilizzate spese di personale *ex* Comunità montane, per l'importo complessivo di circa euro 5,9 milioni, non computate ai fini del rispetto dei suddetti limiti.

Tale circostanza, autorizzata con la legge regionale all'esame, ha determinato — nell'*an* — un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche l'allocazione delle correlate risorse a copertura risulta viziata per «illegittimità derivata».

In sintesi, la violazione competenziale a disporre in materie riservate allo Stato, ha sortito il duplice effetto, «ridondante» sull'equilibrio del bilancio, di un illegittimo ampliamento della spesa con conseguente copertura finanziaria priva di presupposti normativi, il tutto in violazione dei principi codificati dal combinato disposto dell'art. 97 e dell'art. 81 della Costituzione.

Come già evidenziato nella parte in fatto, nell'ambito del giudizio sulla parifica del rendiconto 2018, è stato riscontrato che l'importo delle spese di personale, e delle correlate risorse a copertura, sostenute ed allocate nell'esercizio 2018 in violazione del tetto di spesa di cui al comma 557-*quater* dell'art. 1 della legge n. 296/2006 è stato pari a euro 1.037.513,00 (*cf.* par. 1, parte «in Fatto»).

Qualora i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 fossero confermati dal Giudice delle leggi, l'aggregato della spesa di personale sostenuta in violazione dei suddetti vincoli finanziari — e le correlate risorse a copertura — sarebbe pari all'importo di euro 6.948.636,00.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, emerge evidente l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio anche prospettici e, quindi, tra violazione dei parametri competenziali e violazione dei principi costituzionali in materia di tutela del bilancio.

Il Collegio ritiene, pertanto, di essere legittimato a sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 3, e dei correlati parametri interposti di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, nonché — per ridondanza del vizio — degli articoli 81, 97, comma 1, della Costituzione, e ciò in quanto la norma di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incide sull'articolazione della spesa in termini di «*an*» e, quindi, sul «*quantum*» dell'aggregato complessivo della spesa di personale, determinando un effetto espansivo della stessa che si ritiene non consentito dall'Ordinamento costituzionale e giuscontabile vigenti.

Il tutto in pregiudizio della tenuta statica e prospettica degli equilibri di bilancio della regione e, per via derivata, del consolidato pubblico.

4. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini del presente giudizio di parificazione del rendiconto regionale

Riguardo alla rilevanza nel presente giudizio delle questioni di costituzionalità oggetto della presente ordinanza, si osserva quanto segue.

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, nel cui ambito viene sollevata la questione di legittimità all'esame, è stato innestato — nel sistema — per opera del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012.

Ai sensi del suddetto articolato «Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».



Tale giudizio «sintetizza in sé, assumendo un ruolo portante, l'insieme delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti al fine di contribuire a dare attuazione al nuovo volto finanziario del nostro ordinamento, così come oggi “comunitariamente orientato” alla tutela della finanza pubblica allargata» (cfr. Corte dei conti Sez. reg. controllo per la Basilicata, decisione n. 45/2016/PARI).

In quest'ottica, il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali ha assunto connotati più ampi e dinamici rispetto all'originario statuto disegnato dal legislatore del 1934 per il rendiconto generale dello Stato, e ciò proprio alla luce della necessità di garantire la compartecipazione di tutte le amministrazioni del consolidato pubblico al perseguimento di un equilibrio economico-finanziario «sostanziale» e «sostenibile» anche in via prospettica, a tutela della collettività attuale e futura (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 18/2019).

È il concetto stesso di rendiconto oggetto di parificazione ad essersi evoluto in coerenza con i nuovi principi ed obiettivi costituzionali ed eurounitari.

In questo rinnovato panorama normativo, il rendiconto regionale rappresenta il momento conclusivo del complessivo ciclo di bilancio dell'ente. Le voci che lo compongono, conto del bilancio e conto del patrimonio, sono finalizzate a dare evidenza dell'effettiva sussistenza degli equilibri economico-finanziari dell'ente, in termini di effettiva capacità di spesa e, quindi, conseguimento e mantenimento in concreto degli equilibri di bilancio, in chiave statica e dinamica.

Il risultato di amministrazione del rendiconto regionale rappresenta la sintesi «contabile» degli effetti della gestione finanziaria dell'esercizio e di quella degli esercizi precedenti, e ciò in considerazione della natura ciclica e dinamica del bilancio, per cui i saldi di un bilancio condizionano quelli dell'esercizio successivo, senza soluzione di continuità.

Come pacificamente rilevato dal Giudice delle leggi «[...] un incongruo risultato di amministrazione non può costituire solida base di partenza per i successivi esercizi, perché ciò sarebbe in patente contrasto con il principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, e coinvolgerebbe in modo durevole il principio di equilibrio dinamico del bilancio, il quale — consistendo nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche — esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze n. 49/2018, n. 89/2017, n. 266/2013 e n. 250/2013).

Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio consiste, infatti, «nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze n. 49/2018, n. 266/2013 e n. 250/2013 cit., nonché n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

Le anomalie e irregolarità riscontrate a valere sul bilancio di un determinato esercizio, se non corrette, pregiudicano la tenuta degli equilibri dei successivi esercizi.

Gli effetti di tali anomalie possono ricadere sulla corretta rappresentazione dei saldi utili ai fini della verifica del pareggio di bilancio, nella misura in cui risultano rappresentate o non rappresentate le voci di entrata e/o le voci di spesa che hanno effettivamente e «legittimamente» inciso sull'esercizio di riferimento.

Per l'effetto, il riscontro di voci di entrata e/o di spesa, ovvero di modalità di contabilizzazione delle suddette voci che si appalesano in violazione dei suddetti principi costituzionali, e dei relativi parametri interposti (tra cui rientrano i vincoli finanziari codificati dal legislatore nazionale), non può che portare ad un esito negativo del giudizio di parifica delle voci riscontrate come illegittime e, quindi, del rendiconto e del correlato risultato di amministrazione nella parte e nella misura in cui registrano tali voci di spesa illegittime.

Come efficacemente rilevato dal Giudice delle leggi «Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le “irregolarità” poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174» (cfr. sentenze n. 18 del 2019, n. 196 del 2018, nonché da ultimo sentenza n. 146/2019).

Alla luce di quanto sopra, nel caso in cui dovessero essere riscontrate voci o modalità di contabilizzazione di voci che si «sospettano» illegittime, per vizio derivato dalla «legge-fonte», si renderà necessario sollevare la questione di legittimità delle disposizioni assunte come illegittime.

In caso contrario, la Sezione regionale di controllo, nella vigenza delle menzionate norme e in assenza di scrutinio di legittimità costituzionale, pur dubitando di detta legittimità, dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto, vanificando le finalità per cui è stata attribuita alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali.

Peraltro, è lo stesso Giudice delle leggi ad osservare che nel caso in cui venissero parificati capitoli «in applicazione delle norme censurate, il collegio *a quo*, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa [...] ritenuta illegittima.



Esso sarebbe, pertanto, venuto meno al suo compito di accertare eventuali “irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012)”» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze numeri 89/2017, 196/2018 e 146/2019).

Nel caso all'esame, il sospetto di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge n. 39/2017 assume rilevanza ai fini del presente giudizio di parifica, in quanto la legge *de qua* ha gravato il sistema di bilancio regionale con oneri sostenuti in «deroga» ai vincoli di spesa codificati ai sensi del comma 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Tali spese hanno sottratto risorse al sistema finanziario regionale, erodendone la capacità di spesa effettiva.

Ciò che viene il rilievo, in termini di sospetto di illegittimità, è l'*an* della spesa e l'*an* della correlata copertura finanziaria.

Il tutto aggravato dalla circostanza che il bilancio regionale presenta saldi in disavanzo a decorrere dall'esercizio 2016.

Nell'esercizio 2018 il disavanzo è pari a euro 22.270.848,97. Peraltro, nell'esercizio 2019 tale disavanzo è aumentato all'importo di euro 46.851.307,46 (cfr. par. 1, parte In Fatto).

La cassa dell'esercizio 2018 ha evidenziato un netto peggioramento, passando da euro 309.174.654,96 dell'esercizio 2017 a euro 171.203.158,30 dell'esercizio 2018.

La massa attiva del bilancio è costituita per solo il 30,22% da entrate certe (cassa), mentre per il restante 69,78% è rappresentato da residui attivi.

Tale circostanza appalesa una forte «fragilità» del bilancio, in termini di sostenibilità finanziaria, considerando che solo il 30% è costituito da entrate certe.

In quest'ottica, la contabilizzazione di spese «sospettate di illegittimità» rappresenta un grave *vulnus* al già precario assetto del bilancio regionale.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, in mancanza di sospensione del giudizio per promovimento della presente questione di legittimità costituzionale, la Sezione dovrebbe parificare, certificandone la legittimità *in parte qua*, un risultato di amministrazione che registra spese che assume illegittime perché effettuate in violazione dei vincoli finanziari di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, in tale modo violando — essa stessa — il compito essenziale che le è stato conferito dalla Costituzione ai sensi dell'art. 100, comma 2, e art. 103, comma 2, nonché dal parametro interposto di cui all'art. 1, commi 1 e 5, del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazione dalla legge n. 213/2012.

Sul punto, è lo stesso Giudice delle leggi ad aver rimarcato che — stante l'incompetenza della Corte dei conti a condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti perché tale prerogativa è demandata al sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettanti alla Corte costituzionale (cfr. n. 39/2014) — «ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019).

5. In merito alla «Non manifesta infondatezza»

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione si osserva quanto segue.

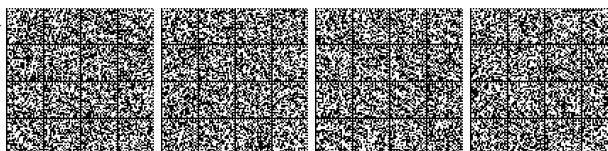
Le regioni, al pari delle altre autonomie territoriali, devono concorrere agli obiettivi di equilibrio e tutela della finanza pubblica allargata, rispettando i vincoli di spesa fissati dal legislatore nazionale, quale espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La giurisprudenza costituzionale è «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze numeri 236/2013, 52/2010, 237/2009 e 139/2009).

Rientrano in tale perimetro anche i vincoli finanziari sulla spesa di personale.

Tra questi, assumono una valenza «strategica» i vincoli finanziari sulla spesa di personale codificati ai sensi dei commi 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze n. 169/2007, n. 237/2009, n. 11/2010, n. 69/2011, n. 108/2011, n. 148/2012, n. 27/2014 e n. 1/2018).

Tali norme statali pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. La spesa per il personale, infatti, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze n. 169/2007, n. 69/2011, n. 148/2012, e n. 27/2014, cit.).



Nella formulazione attualmente vigente, il comma 557 dispone che «Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) [riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile]; (11)

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali».

Il comma 557-*bis* specifica il «perimetro di rilevanza» della spesa di personale ai fini dell'applicazione del comma 557 stabilendo che costituiscono «spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente».

Rientrano nel calcolo anche gli oneri sostenuti in elusione di tali vincoli.

Solo il legislatore nazionale — in quanto titolare del potere/dovere di assicurare a livello sovranazionale il rispetto degli obiettivi-impegni assunti — può decidere di non considerare alcune voci di spesa, in ragione del ruolo di «custode della finanza pubblica allargata» che compete, appunto, allo Stato (*cf.* *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

In tale ottica, «il legislatore è intervenuto con espresse deroghe per escludere dal calcolo del tetto di spesa dell'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006, alcune fattispecie, come avvenuto con l'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per la ricollocazione del personale delle province o per modificare il parametro di riferimento come avvenuto con l'art. 11, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 90/2014 che, per i comuni colpiti dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012, applica, a decorrere dall'anno 2014 e per tutto il periodo dello stato di emergenza, come parametro per i vincoli alla spesa di personale di cui al comma 557 il riferimento alla spesa di personale dell'anno 2011» (*cf.* Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/2016).

Tali deroghe rispondono ad una scelta di bilanciamento di valori-interessi che — in materia — solo il legislatore nazionale è intitolato a fare.

Per l'effetto, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste, è preclusa la codificazione di ulteriori casi di deroga (*cf.* *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 27/2014, che richiama i propri precedenti di cui alle sentenze n. 169/2007 e n. 69/2011).

Il parametro per valutare il rispetto del vincolo di cui al comma 557 è codificato ai sensi del comma 557-*quater* per il quale «Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione».(12)

Il triennio da prendere in considerazione è costituito dagli anni 2011-2013.

Il valore medio da assumere come parametro è «fisso» e deve essere composto solo dalle spese effettivamente sostenute nel triennio a titolo di «spesa di personale» dell'ente, senza possibilità di calcoli virtuali (*cf.* Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/2016/QMIG, cit., confermata da deliberazione n. 4/2019/QMIG).(13)

(11) Lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

(12) Sul punto, la Sezione delle autonomie di questa Corte ha ribadito che «secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-*quater* [...]» (*cf.* Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/2016, cit.).

(13) Secondo quanto ribadito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte «Il comma 557-*quater*, da riferire, ad avviso della Sezione, esclusivamente all'obbligo di riduzione della spesa del personale, costituisce la base normativa che consente, a decorrere dall'esercizio 2014, di procedere alla predetta riduzione di spesa (Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 25/SEZAUT/2014/QMIG e n. 27/SEZAUT/2015/QMIG). Secondo tale richiamato orientamento, la norma in esame ancora la riduzione della spesa del personale ad un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico — assunzionale e di spesa — più restrittivo. Essa va assicurata rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali» (*cf.* deliberazione n. 16/2016/QMIG, cit.).



Nel caso all'esame, la gestione dell'aggregato di spesa di personale *ex* Comunità montane è stato sempre trattato come «terra di nessuno» ai fini del rispetto dei suddetti vincoli di spesa.

Le Comunità montane della Regione Basilicata, infatti, sono state soppresse per scelta organizzativa della regione con l'art. 23, comma 7, della legge regionale n. 33/2010. (14)

Dalla data del 1° maggio 2012 sino alla data del 31 dicembre 2017 il personale delle «*ex* Comunità montane» è stato «collocato» — a carico delle risorse regionali — in un «Ruolo speciale ad esaurimento», per opera dell'art. 28 della legge n. 17/2011.(15)

Tali spese non sono mai state computate ai fini del rispetto dei vincoli di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, pur essendo sostenute con risorse del bilancio regionale a decorrere dall'esercizio 2012, per l'importo — rispettivamente — di euro 4.093.808 nel 2012, di euro 6.827.204 nel 2013, di euro 7.006.657 nel 2014, di euro 6.878.165 nel 2015, di euro 5.952.829 nel 2016, di euro 6.010.311 nel 2017.

Tale anomalia è stata oggetto di ripetuti rilievi da parte della Sezione, a decorrere dal (primo) giudizio sulla parificazione del rendiconto 2012.(16)

Secondo quanto riferito dall'ente, tale «Ruolo speciale ad esaurimento» rispondeva alla necessità, asserita come transitoria, di gestire contabilmente gli oneri connessi a tale personale nelle more dell'attuazione del progetto volto al trasferimento delle funzioni e del personale delle Comunità montane in capo alle «costituende» aree programma ed Unioni di comuni.

Tale progetto — innestato nel sistema con l'art. 36 della legge regionale n. 16/2012 — non si è mai concretizzato.

Pertanto, con la legge regionale n. 39/2017 (capo I, articoli 1-6), il legislatore regionale ha previsto la riassunzione in capo alla regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e la cessazione del ruolo speciale ad esaurimento di cui all'art. 28 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 17.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 (Cessazione ruolo speciale ad esaurimento e trasferimento del personale), a decorrere dal 1° gennaio 2018 il personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane è stato trasferito nei ruoli organici della regione.

Tale trasferimento ha comportato la rideterminazione della dotazione organica della regione, il riassorbimento del personale con qualifica dirigenziale a valere sulle posizioni vacanti del ruolo unico regionale, nonché l'ampliamento

(14) Con l'art. 67 della legge regionale n. 11/2008 il legislatore regionale aveva già provveduto a disporre la soppressione di tali enti, prevedendo che «A partire dalla data di efficacia del decreto di cui all'art. 16, comma 2: a) le Comunità montane costituite ai sensi della legge regionale 17 febbraio 1993, n. 9 sono soppresse; b) i riferimenti alle Comunità montane contenute nella legislazione regionale o nazionale si intendono effettuati alle Comunità locali. 2. In prima applicazione della presente legge, i segretari ed i dirigenti di ruolo presso le Comunità montane, sono iscritti d'ufficio alla lista di cui al comma 5 dell'art. 26». Con l'art. 23 della legge n. 33/2010 è stato soppresso tale articolato ed è stato previsto (comma 7) che «A far data dal 1° gennaio 2011 le quattordici Comunità montane di Basilicata sono soppresse e gli attuali commissari procedono alla loro liquidazione». Gli effetti giuridici della soppressione decorrono dalla data di adozione del decreto presidenziale di cui al primo capoverso del successivo comma 8 del presente articolo. Entro centottanta giorni dall'approvazione della presente legge, i commissari liquidatori provvedono ad una ricognizione di tutti i rapporti attivi e passivi, compresi quelli patrimoniali, economici e finanziari, e relativi al personale imputabili alla Comunità montana di pertinenza ed alla predisposizione di una relazione di fine attività da allegare all'atto di ricognizione e da trasmettere congiuntamente alla Regione Basilicata. In caso di mancata trasmissione dell'atto di ricognizione e dell'allegata relazione di fine attività entro il termine fissato al comma precedente, il Presidente della giunta regionale, previa diffida a provvedere nei quindici giorni successivi, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. Fino all'adozione del decreto di estinzione delle Comunità montane da parte del Presidente della giunta regionale di cui al comma successivo, i commissari liquidatori assicurano il regolare svolgimento delle attività correnti residuali, comprese quelle inerenti all'esercizio di deleghe regionali o funzioni relative all'attuazione di politiche regionali a proiezione territoriale.

(15) Ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 17/2011 viene previsto che «La giunta regionale con atto deliberativo istituisce e disciplina un ruolo speciale ad esaurimento nel quale, nelle more della costituzione delle Aree programma ovvero dell'attuazione dell'esercizio in forma associata delle funzioni ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, confluiscono i dipendenti a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane. Con la stessa deliberazione sono definite le modalità di trasferimento dei citati dipendenti alle aree programma di cui alla legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33, una volta costituite. Nel ruolo speciale ad esaurimento di cui al presente comma sono altresì ricompresi i dipendenti appartenenti alle soppresse Comunità montane che hanno prestato servizio a tempo determinato per un periodo di almeno trentasei mesi, anche non continuativi, nell'arco di tempo compreso tra il 1° gennaio 2005 e la data di entrata in vigore della presente legge e, al compimento dei trentasei mesi di servizio, i lavoratori provenienti dalle ex Comunità montane originariamente titolari di contratti Co.Co.Co. di cui all'art. 23, comma 8 della legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33, art. 23, comma 8, trasformati in contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, ai sensi dell'art. 28, commi 1, 7 e 8 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 17 come modificato dall'art. 40 della legge regionale 30 dicembre 2011, n. 26, che possedevano i requisiti per la stabilizzazione ai sensi del decreto legislativo n. 101/2013».

(16) Cfr. Relazioni allegate alla decisione n. 96 del 2013, alla decisione n. 91 del 2014, alla decisione n. 34 del 2015, alla decisione n. 45 del 2016, alla decisione n. 33 del 2018, alla decisione n. 57/2019.



del Fondo per la contrattazione decentrata del personale della regione con le risorse destinate al personale «collocato» nell'albo speciale (cfr. commi 3, 4 e 6 dell'art. 4). (17)

Nessuna modifica è stata, però, introdotta rispetto all'originaria gestione «*extra* vincoli finanziari» delle correlate spese.

Al contrario, la deroga è stata portata a sistema con una disposizione di legge regionale, divenendo, per l'effetto, strutturale.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 5 della legge regionale n. 39/2017 viene previsto che «Ai sensi dell'art. 36, comma 3, della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16, la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza» (enfasi aggiunta).

La disposizione all'esame, mediante una non perspicua formulazione del dettato normativo, sembra voler limitare il «*quantum*» della deroga alle «risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza», volendo fare intendere che, nel caso all'esame, il trasferimento del personale sia intervenuto tra enti «sottoposti a medesimi vincoli» e, quindi, in questi termini la «mobilità» in entrata sia neutra per il bilancio regionale. (18)

Peccato che, nella fattispecie all'esame, non esistono «gli enti di provenienza».

Infatti, come già evidenziato, le Comunità montane della Regione Basilicata sono state soppresse con la legge regionale n. 33/2010 ed il ruolo speciale ad esaurimento (istituito ai sensi della legge regionale n. 17/2011) non è mai esistito come autonomo soggetto giuridico.

Tale ruolo speciale ha rappresentato unicamente un *escamotage* contabile per rendicontare separatamente (rispetto all'aggregato della spesa di personale) gli oneri di personale *ex* Comunità montane sostenuti a valere sul bilancio regionale, nel periodo 2012-2017, senza essere inclusi nel perimetro di rilevanza dei vincoli di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006.(19)

Nessun effetto «neutralizzante» può, quindi, essere rintracciato nella norma regionale all'esame, ai fini della legittimità della deroga ai vincoli finanziari in oggetto.

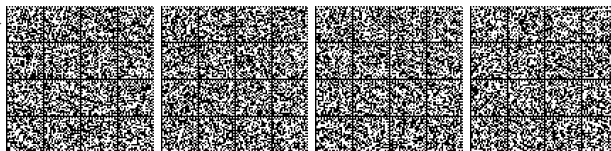
La soppressione delle Comunità montane, così come l'assorbimento del relativo personale nei ruoli organici dell'ente, sono frutto di una scelta organizzativa discrezionale dell'ente.

Non è stata imposta con legge dello Stato che, per l'effetto, non ha autorizzato — nel caso di specie — alcuna deroga al rispetto dei vincoli finanziari.

(17) Cfr. art. 4 «A far data dal 1° gennaio 2018, il ruolo speciale ad esaurimento istituito ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 17 è soppresso. 2. Il personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane che, alla data del 31 dicembre 2017, è collocato nel ruolo speciale ad esaurimento di cui al precedente comma, è trasferito nei ruoli organici della regione contestualmente alla riassunzione delle funzioni di cui all'art. 2 e per l'esercizio delle stesse, nonché di quelle aventi carattere strumentale e di supporto. 3. La giunta regionale, con atto deliberativo, provvede a rideterminare la dotazione organica della regione tenendo conto della consistenza numerica e dell'inquadramento giuridico del personale trasferito. 4. Il personale di qualifica dirigenziale è riassorbito a valere sulle posizioni vacanti del ruolo unico regionale. 5. Il personale trasferito secondo le disposizioni del presente capo mantiene la posizione giuridica ed economica posseduta all'atto del trasferimento, con riferimento alle voci fisse e continuative, ivi compresa l'anzianità di servizio già maturata e il trattamento accessorio in godimento sino alla sottoscrizione del primo contratto decentrato integrativo successivo al trasferimento nei ruoli organici regionali, stipulato dopo l'entrata in vigore della presente legge. 6. Le risorse già destinate a finanziare gli istituti di cui all'art. 15 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1° aprile 1999, (C.C.N.L. regioni - autonomie locali, personale del comparto) e all'art. 26 del contratto collettivo nazionale di lavoro 23 dicembre 1999 (C.C.N.L. regioni - autonomie locali, area dirigenza), per il personale trasferito dal ruolo speciale soppresso, confluiscono nelle corrispondenti risorse della regione».

(18) Ai sensi dell'art. 1, comma 47 della legge n. 311/2004 viene previsto che «In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente».

(19) A tale riguardo, è lo stesso ente ad aver dichiarato che «[...] con D.G.R. n. 487/2012 è stato specificato che “a decorrere dal 1° maggio 2012 la Regione Basilicata subentra nella titolarità dei contratti individuali di lavoro a tempo indeterminato già in essere con le quattordici disciolte Comunità montane” fermo restando, in particolare, che il sopracitato personale non entra a far parte del ruolo organico ordinario del personale della Regione Basilicata e che il trattamento economico allo stesso spettante è attribuito direttamente dall'ufficio organizzazione e risorse umane della giunta, previ adempimenti dell'amministrazione capofila. Le risorse regionali già destinate al finanziamento della retribuzione fissa ed accessoria, dei contributi e dell'IRAP, del personale inserito, al 31 dicembre 2017, nel ruolo speciale ad esaurimento, istituito nell'anno 2012, trovavano, pertanto, allocazione sui pertinenti capitoli del bilancio regionale 2017/2019» (enfasi aggiunta) (cfr. Nota di risposta prot. n. 5616/12A2 del 14 gennaio 2020).



Né, in proposito, può assumere alcun effetto «attenuante», come invece sostenuto dall'ente, la circostanza che il comma 3 dell'art. 5 della legge regionale n. 39/2017(20) inibisca il computo delle cessazioni del suddetto personale ai fini della futura capacità assunzionale dell'ente ovvero la circostanza che «il personale dirigenziale rinveniente dal ruolo speciale è inserito nell'ambito e nei limiti della relativa dotazione organica regionale, dunque in coerenza con la vigente programmazione triennale dei fabbisogni di personale ed a copertura dei posti vacanti» (cfr. Nota di risposta prot. n. 5616/12A2 del 14 gennaio 2020, cit.).

I vincoli di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 assolvono alla funzione di fissare un obiettivo di contenimento della spesa di personale.

Ai sensi del combinato disposto dei commi 557 e 557-*quater* ciò che viene in rilievo è lo scopo, cioè il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di tutela della finanza pubblica allargata e lo strumento per conseguirlo, cioè il contenimento della spesa da assicurare nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, con riferimento al valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011-2013.

Il trasferimento nei ruoli regionali del personale *ex* Comunità montane ha comportato l'inevitabile lievitazione delle spese, con conseguente mancato rispetto dell'obbligo di assicurare — nell'ambito della programmazione dei fabbisogni di personale — il *plafond* di spesa del triennio 2011-2013.

In tale ottica, non assume, come non può assumere, alcuna rilevanza il mancato computo delle cessazioni del personale *ex* Comunità montane ai fini della futura della capacità assunzionale dell'ente (*ex* comma 3 dell'art. 5 della legge n. 39/2017) ovvero la circostanza che «solo» il personale di qualifica dirigenziale è stato riassorbito a valere sulle posizioni vacanti del ruolo unico regionale (cfr. comma 4, art. 4, legge regionale n. 39/2017), perché il superamento del tetto di spesa di cui al comma 557-*quater* si è «consumato» con il semplice innesto del suddetto personale nei ruoli regionali.

A tale riguardo, risulta priva di pregio anche la circostanza che tali oneri fossero già sostenuti con risorse del bilancio regionale(21), perché tali spese — non essendo mai state computate ai fini dei vincoli finanziari all'esame — non hanno mai limitato la capacità di spesa di personale dell'ente.

Al contrario, è proprio la irrilevanza «genetica» di tali oneri ai fini dei vincoli all'esame a confermare i sospetti sull'illegittimità della norma che ne ha reso strutturale la deroga, e cioè l'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017.

Il vincolo sulla spesa di personale risponde alla specifica esigenza di limitare oneri di natura inderogabile. Tali oneri, proprio per gli specifici connotati, costituiscono una delle più frequenti cause di «tensione» del bilancio, perché una volta innestate, non sono rimodulabili nel *quantum* e non possono essere comprese nell'*an*, perché vincolate a particolari meccanismi e parametri normativi che ne regolano l'evoluzione, indipendentemente dalle esigenze di equilibrio del bilancio.

Per tale ragione, il legislatore nazionale interviene «a monte» sulla possibilità di assumere e sostenere tale tipologia di oneri, imponendo a tale fine «vincoli all'innesto».

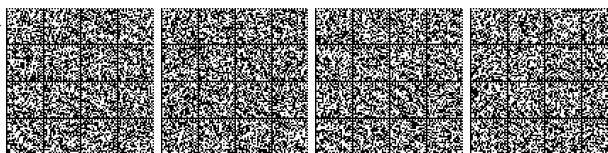
Per l'effetto, la circostanza che il bilancio regionale sosteneva oneri di importo corrispondente già a valere sui bilanci 2012-2017, ma non a titolo di spesa di personale soggetta ai vincoli, non assume rilevanza ai fini che interessano in questa sede.

Un conto è la mancanza di oneri «aggiuntivi» rispetto a quelli complessivamente sostenuti dal bilancio regionale, un conto è la circostanza che tali oneri, per essere legittimamente sostenuti, dovevano soggiacere *ab origine* al limite fissato dal legislatore nazionale ai sensi dei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Tanto meno può assumere un «effetto legittimante», come invece sostenuto dall'ente, il fatto che «La medesima previsione, oltre ad essere contenuta in analoghe leggi regionali (Legge regionale Emilia Romagna n. 21/2012, art. 18 e legge regionale Liguria n. 7/2011, art. 10), è assimilabile a quella contenuta nella legge 7 aprile 2014, n. 56 per la ricollocazione del personale delle province» (cfr. nota prot. n. 5616/12A2 del 14 gennaio 2020).

(20) Cfr. comma 3, art. 5 della legge regionale n. 39/2017 «Le cessazioni, a qualsiasi titolo, del rapporto di lavoro del personale di cui al comma precedente non saranno in ogni caso computate nelle quote percentuali di turn over ai fini della determinazione delle facoltà assunzionali della regione».

(21) Cfr. nota di risposta del 14 gennaio 2020, l'ente ha sostenuto «[...] garantisce l'assenza di nuovi o maggiori oneri finanziari, in quanto la spesa derivante dall'inserimento del personale delle disciolte Comunità montane nel ruolo organico regionale era già prevista e stanziata nel bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019, sui seguenti capitoli: U8385, U8386, U8387. Si ricorda, infatti, che con D.G.R. n. 487/2012 è stato specificato che «a decorrere dal 1° maggio 2012 la Regione Basilicata subentra nella titolarità dei contratti individuali di lavoro a tempo indeterminato già in essere con le quattordici disciolte Comunità montane» fermo restando, in particolare, che il sopraccitato personale non entra a far parte del ruolo organico ordinario del personale della Regione Basilicata e che il trattamento economico allo stesso spettante è attribuito direttamente dall'ufficio organizzazione e risorse umane della giunta, previ adempimenti dell'amministrazione capofila. Le risorse regionali già destinate al finanziamento della retribuzione fissa ed accessoria, dei contributi e dell'IRAP, del personale inserito, al 31 dicembre 2017, nel molo speciale ad esaurimento, istituite nell'anno 2012, trovavano, pertanto, allocazione sui pertinenti capitoli del bilancio regionale 2011/2019».



Come già evidenziato, le deroghe al sistema di vincoli possono essere innestate solo dal legislatore statale, in attuazione della competenza, riconosciuta dal comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, a legiferare i «principi fondamentali» in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A tale riguardo, il Giudice delle leggi ha ribadito che «Solo lo stesso legislatore nazionale può prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso stesso disposti, dettando, inoltre, specifiche modalità attuative al fine di verificarne l'impatto finanziario. [...] è lo stesso legislatore statale a ravvisare, di volta in volta, esigenze e situazioni peculiari che possono motivare discipline diversificate in materia di assunzione del personale, circoscrivendone l'applicazione entro limiti tassativi. È pertanto in tali ambiti e limiti definiti dalle disposizioni nazionali che può dispiegarsi legittimamente la competenza legislativa regionale. [...] non è, dunque, possibile attribuire a specifiche, puntuali e contingenti disposizioni statali una portata generale, che possa legittimare interventi legislativi regionali volti a introdurre *motu proprio* deroghe ai limiti alle assunzioni posti dalla normativa statale; deroghe che inevitabilmente inficiano la finalità, perseguita dal legislatore nazionale, di contenere le dinamiche incrementali della spesa pubblica nel rilevante comparto del personale delle pubbliche amministrazioni» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze n. 1/2018 e n. 54/2014, cit.).

Alla luce delle suddette coordinate della giurisprudenza costituzionale emerge chiaramente che, al di fuori delle deroghe espressamente codificate dal legislatore nazionale, non risulta legittima né legittimata alcuna possibilità di deroga ai vincoli finanziari di cui al comma 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Come già evidenziato, qualora i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 fossero confermati dal Giudice delle leggi, l'aggregato complessivo della spesa di personale sostenuta in violazione dei suddetti vincoli finanziari sarebbe pari — per l'esercizio 2018 — all'importo di euro 6.948.636,00.

Tali spese «fuori vincolo» hanno eroso la capacità di spesa effettiva dell'ente, pregiudicando gli equilibri del bilancio e la sostenibilità prospettica delle scelte allocative, nella misura in cui le risorse, in luogo di essere utilizzate a copertura dei suddetti oneri illegittimi, avrebbero potuto concorrere al miglioramento della situazione di disavanzo cronico registrato dall'ente a decorrere dall'esercizio 2016.

Il «danno al bilancio» è, quindi, duplice, in termini di aggravio di oneri e di erosione di risorse. In entrambi i casi in assenza di legittima copertura normativa.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, emerge evidente l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto competenziale, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio anche prospettici.

Nel caso all'esame, la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e dei parametri interposti di cui al comma 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 ha comportato, come effetto riflesso, un pregiudizio alla tutela degli equilibri di bilancio dell'ente, in violazione degli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione che «costituiscono — come costantemente affermato da questa Corte — parametri operanti in modo strettamente integrato quali fondamentali principi del diritto del bilancio. Pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, tali due parametri risultano infatti coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria (*ex multis*, sentenza n. 18 del 2019)» (cfr. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 143/2020).

Per l'effetto, la Sezione ritiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 come sopra prospettata, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e del correlato parametro interposto codificato ai sensi dei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, nonché, per ridondanza del vizio ai fini della tutela del bilancio pubblico consolidato, degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione.

La Sezione tiene — inoltre — a precisare che la disposizione all'esame non è risultata suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto esprime in maniera chiara e univoca la volontà del legislatore regionale di escludere dal perimetro di rilevanza dei vincoli di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006 gli oneri per la spesa di personale *ex* Comunità montane trasferito nei ruoli regionali, in assenza di presupposti di legittimazione alla deroga.

Tutto ciò premesso e considerato riservata ogni decisione in merito all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Sezione di controllo per la Regione Basilicata ritiene di sollevare l'incidente di costituzionalità dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 con riferimento agli articoli 117, comma 3, e dei correlati parametri interposti costituiti dai commi 557 e 557-*quater* dell'art. 1, della legge n. 296/2006, nonché per ridondanza del vizio degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione per le ragioni che precedono, stante la intrinseca ed inscindibile correlazione teleologico-funzionale di tutti i menzionati principi costituzionali e correlati parametri interposti ai fini della tutela degli equilibri del bilancio regionale e, come effetto riflesso, della finanza pubblica allargata, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata,

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Solleva in via incidentale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 con riferimento all'art. 117, comma 3, della Costituzione e dei correlati parametri interposti costituiti dai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, nonché, per ridondanza del vizio, degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione per le ragioni indicate in parte motiva.

Dispone la sospensione del giudizio sulla parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2018, con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018 (e dei correlati saldi) in cui — per effetto dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 — sono state contabilizzate spese di personale che si assumono illegittime perché effettuate in deroga ai vincoli finanziari di cui al comma 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296/2006, e ciò sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso, in via incidentale, con la presente ordinanza, per sospetta illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, e dei correlati parametri interposti costituiti dai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296/2006, nonché, per ridondanza del vizio, degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione.

Ordina:

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Basilicata e al Procuratore regionale, nonché al Presidente del Consiglio regionale della Basilicata.

Così disposto in Potenza, nella Camera di consiglio del giorno 28 luglio 2020.

Il Presidente: ORICCHIO

Il Magistrato estensore: PINTO

21C00053

N. 32

Ordinanza del 5 gennaio 2021 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Ziri Gennaro in proprio e quale titolare dell'impresa individuale «Impresa edile Ziri Gennaro» contro Comune di Mottola.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Riserve dell'impresa - Obbligo di costituire un deposito cauzionale, pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a favore dell'Amministrazione entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve sui documenti contabili - Decadenza dal diritto di far valere le riserve nel caso di mancato deposito delle somme entro il termine indicato.

– Legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), art. 23, comma 2.

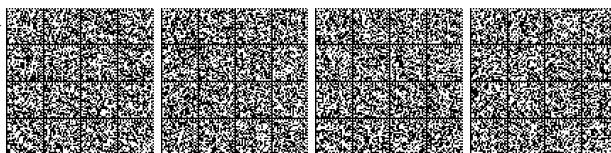
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Pietro Campanile, Presidente;

Umberto L.C.G. Scotti, consigliere;



Mauro Di Marzio, consigliere;
Francesco Terrusi, consigliere;
Lunella Caradonna, consigliere - relatore.

Ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 2526/2016 proposto da: Ziri Gennaro in proprio e quale titolare dell'impresa individuale «Impresa edile Ziri Gennaro», rappresentato e difeso dall'Avv. Maurizio Savasta, per procura speciale in calce al ricorso per cassazione, ed elettivamente domiciliato ai fini di questo giudizio in Roma, via Piemonte, n. 39 presso lo studio dell'Avv. Michele Guzzo - ricorrente;

Contro Comune di Mottola, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale in calce al controricorso, dall'Avv. Giuseppe Misserini e, unitamente a questo elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cosseria, n. 2, presso lo studio del dott. Alfredo Placidi - controricorrente;

Avverso la sentenza: della Corte di appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, n. 292/2015 pubblicata il 15 giugno 2015;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2020 dal consigliere Lunella Caradonna;

Rilevato in fatto

1. Con atto di citazione, ritualmente notificato, l'Impresa edile Ziri Gennaro ha citato in giudizio il Comune di Mottola per sentirlo condannare al pagamento in suo favore della somma di euro 488.294,16 o di quella diversa accertata in corso di causa, in virtù del contratto di appalto del 13 gennaio 1999, con cui l'Ente comunale aveva commissionato alla stessa la realizzazione di un edificio sito in Mottola da adibire a Caserma dei Carabinieri, per il prezzo di lire 924.528.676, oltre IVA, già considerato il ribasso del 20,75% sull'importo a base d'asta di lire 1.166.597.699.

2. Nell'atto introduttivo, l'Impresa ha riproposto le undici «Riserve» già iscritte in calce al verbale di collaudo, rappresentanti le prime dieci presunti inadempimenti contrattuali del Comune, che avrebbero costituito la ragione del ritardo dell'opera, con conseguente illegittimità della penale applicata dalla pubblica amministrazione per il mancato rispetto del termine di tale consegna, oggetto della riserva n. 11.

3. Il Comune di Mottola nella comparsa di costituzione, ha specificato di avere corrisposto all'Impresa edile la somma complessiva di lire 1.041.100.00 e che tenuto conto del costo dei lavori indicato in lire 1.074.172.082, della penale per la ritardata consegna dell'opera pari a lire 85.600.00, delle trattenute per la cattiva esecuzione del giunto di dilatazione quantificati in lire 3.172.000 e degli oneri inevasi di collaudo gravanti sull'Impresa ex art. 71 del Capitolato speciale d'appalto pari a lire 4.017.168, l'Ente comunale risultava essere creditore della somma di vecchie lire 59.717.086.

4. Il Tribunale di Taranto, con sentenza n. 1648/2012, ha dato atto che lo Ziri era creditore verso controparte della complessiva somma di euro 21.844,61, oltre accessori e che il Comune di Mottola era creditore verso controparte della complessiva somma di euro 47.921,66, oltre accessori e ha condannato, all'esito della compensazione legale fino alla concorrenza del minore importo sopra specificato, l'Impresa Ziri Gennaro al pagamento della complessiva somma di euro 26.077,05, oltre accessori come per legge, nonché al rimborso delle spese processuali, compensate al 20% e liquidate nell'importo esigibile in complessivi euro 19.520,00, oltre accessori come per legge.

5. L'impresa edile ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale di Taranto, che è stato rigettato dalla Corte di appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, con sentenza del 15 giugno 2015, sulla base delle seguenti motivazioni: tra le opere in materia di difesa che lo Stato aveva mantenuto tra le sue funzioni non erano da ricomprendere quelle relative alla caserma della locale Stazione del carabinieri, ma quelle destinate in via diretta ed immediata al compito della difesa nazionale, come riscontrato dalla distinzione dell'art. 822, comma primo, codice civile, tra caserme e opere destinate alla difesa nazionale e dall'art. 3 della legge 6 febbraio 1985, n. 16 che equiparava le caserme dell'Arma alle opere destinate alla difesa militare al solo fine dell'accertamento della conformità urbanistica ai sensi dell'art. 81, decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; gli articoli 93 e 94 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, non riservavano allo Stato la costruzione di opere destinate ad alloggio e sedi di servizio delle Forze armate, come le caserme, potendo lo Stato esercitare le sue funzioni in materia di Forze armate delegando alle Regioni e agli Enti locali la realizzazione delle caserme; per alterazione dei rapporti contrattuali in atto dovevano intendersi solo questioni comportanti una «modifica» delle originarie pattuizioni contrattuali e non anche



una «mera integrazione» delle pattuizioni, con la conseguente applicabilità dell'art. 23, comma seconda, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, che prevedeva l'imposizione della cauzione, con conseguente decadenza dell'appellante dal diritto di iscrivere le riserve nn. 7, 8 e 9 e 11; il rigetto del primo motivo di appello comportava l'assorbimento degli altri motivi gravame; con riguardo alla riserva n. 4, i maggiori costi degli infissi, i soli iscritti in riserva, la domanda era infondata, poichè dalla documentazione in atti e dalle dichiarazioni testimoniali era stato accertato che incremento dei costi era dovuto a ragioni diverse da quelle allegate; in relazione alla riserva n. 6 (non remunerabilità dei prezzi anche per il disagio provocato dall'esecuzione dei lavori aggiuntivi ad impianti elettrici completi e finiti in ogni loro parte), la genericità della domande e della riserva rendeva esplorativa la consulenza tecnica il rinnovo della stessa ed, inoltre il consulente tecnico non poteva sostituirsi alla parte dell'assolvimento dell'onere probatorio e, in ogni caso, lo Ziri avrebbe potuto fare ricorso allo strumento processuale di cui all'art. 210 codice di procedura civile.

6. Avverso la sentenza della Corte di appello l'Impresa edile Ziri Gennaro ricorre in Cassazione con atto affidato a due motivi.

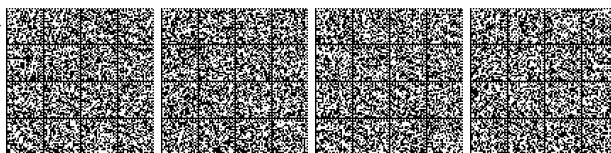
7. Con il primo motivo, l'Impresa ricorrente lamenta la violazione ed errata applicazione dell'art. 1372 codice civile in relazione all'art. 25 Cost. e 11 preleggi del codice civile; la violazione e falsa applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001 in relazione all'art. 27, comma 3, della stessa legge e la violazione dell'art. 112 codice di procedura civile.

Ad avviso del ricorrente la Corte aveva ommesso del tutto l'esame delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11 in applicazione dell'art. 23; comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001, che prevedeva la costituzione di una cauzione entro quindici giorni dalla proposizione delle riserve a pena di decadenza. Inoltre la motivazione della Corte di appello non era corretta perchè non poteva ritenersi semplice adeguamento di un contratto una clausola che imponeva condizioni peggiorative per uno dei contraenti non previste in sede di sottoscrizione del contratto, quali l'introduzione di decadenze dall'azione, anche considerando che le riserve costituiscono un aspetto essenziale del contratto tanto che si impone la forma scritta per tutti gli atti di contabilità dei lavori; l'Amministrazione, per far valer tale clausola, avrebbe dovuto eccepire la presentazione della garanzia, poichè la determinazione della stazione appaltante in ordine alle riserve formulate dall'appaltatore era espressione della struttura privatistica del rapporto e non di poteri autoritativi; l'art. 27, comma 3, della legge regionale si applicava alle procedure in atto e non anche ai rapporti di natura privatistica regolati dalla norma contrattuale del capitolato di appalto, si era quindi in presenza di una procedura amministrativa e non si trattava di una mera integrazione; l'interpretazione data dalla Corte era contraria ai principi generali di legge estendendosi lo *ius superveniens* a rapporti già costituiti ed efficaci in forza di altre regole ed era contraria al principio generale di irretroattività della legge e di intangibilità dei contratti che andavano interpretati ed eseguiti *ratione temporis*.

8. Con il secondo motivo, l'Impresa ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli articoli 184 e 194 codice di procedura civile e degli articoli 61 e 62, in relazione all'art. 2697 codice civile; errore in procedendo; violazione dell'art. 360, primo comma, nn. 4 e 2, codice di procedura civile.

Il ricorrente si duole del fatto che la Corte di appello ha precluso al consulente d'ufficio l'acquisizione di dati tecnici rilevanti da lui richiesti, quali la copia dei progetti esecutivi depositati presso il Comune di Mottola e di potere fare dei rilievi sui luoghi di causa, per confrontare la veridicità di alcune misurazioni e le caratteristiche di alcune opere, violando il principio secondo il quale al consulente tecnico è consentito acquisire *aliunde* i dati necessari per svolgere l'accertamento affidatogli.

9. Il Comune di Mottola ha depositato controricorso con il quale ha contestato i motivi di ricorso affermando che: l'art. 27, comma 3, della legge regionale n. 13/2001, prevedeva esplicitamente che le procedure in corso, tra cui rientrava anche il procedimento di iscrizione di eventuali riserve nel registro di contabilità, dovevano essere adeguate alle norme previste dalla medesima legge; non si trattava di *ius superveniens* poiché la legge regionale n. 13/2001 era stata promulgata in data 11 maggio 2001 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia in data 15 maggio 2001, mentre i lavori erano stati ultimati il 6 luglio 2011, lo stato finale in cui erano state iscritte le riserve era stato sottoscritto il 24 settembre 2001 e il certificato di collaudo era datato 6 febbraio 2002; il legislatore regionale si era riferito nell'art. 27, comma 3, alle «procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione» palesando l'intenzione di estendere l'applicabilità della norma alle procedure da espletarsi nella fase successiva all'affidamento dei lavori e cioè nella fase di esecuzione dell'opera pubblica; l'Impresa ricorrente, poi, al fine di provare i fatti posti a fondamento della domanda, oltre a potersi servire dello strumento di cui all'art. 210 codice di procedura civile, avrebbe potuto utilizzare il rimedio previsto dall'art. 22 e seguenti della legge n. 241/1990, che disciplinava il «diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi».



Considerato in diritto

1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità dei motivi in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati con il primo motivo di ricorso ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi, innanzi tutto, la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, recante «Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici», in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere l), della Costituzione, che stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.

2. Sulla rilevanza della questione, di costituzionalità.

2.1 Il presente giudizio è stato introdotto da Ziri Gennaro, quale titolare dell'omonima impresa individuale, denunciando, con il primo motivo, vizio di violazione di legge, poiché la Corte di appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, aveva omesso l'esame delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11 in applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001, che prevedeva la costituzione di una cauzione entro quindici giorni dalla proposizione delle riserve a pena di decadenza.

Inoltre, ad avviso del ricorrente, la motivazione della Corte di appello non era corretta perchè, in relazione all'art. 27, comma 3, della legge regionale Puglia n. 13/2001, non poteva ritenersi semplice adeguamento di un contratto una clausola che imponeva condizioni peggiorative per uno del contraenti non previste in sede di sottoscrizione del contratto, quali l'introduzione di decadenze dall'azione, anche sul presupposto che le riserve costituiscono un aspetto essenziale del contratto tanto che si impone la forma scritta, per tutti gli atti di contabilità dei lavori.

2.2 Il Comune di Mottola, centroricorrente, assumeva che l'art. 27, comma 3, della legge regionale n. 13/2001, prevedeva esplicitamente che le procedure in corso, tra cui rientrava anche il procedimento di iscrizione di eventuali riserve nel registro di contabilità, dovevano essere adeguate alle norme previste dalla medesima legge; che non si trattava di *ius superveniens* poiché la legge regionale n. 13/2001 era stata promulgata in data 11 maggio 2001 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia in data 15 maggio 2001, mentre i lavori erano stati ultimati il 6 luglio 2011, lo stato finale, in cui erano state iscritte le riserve era stato sottoscritto il 24 settembre 2001 e il certificato di collaudo era datato 6 febbraio 2002; il legislatore regionale si era riferito nell'art. 27, comma 3, alle «procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione» palesando l'intenzione di estendere l'applicabilità della norma alle procedure da espletarsi nella fase successiva all'affidamento dei lavori e cioè nella fase di esecuzione dell'opera pubblica.

2.3 Ciò posto, poiché Ziri Gennaro ha chiesto la condanna del Comune di Mottola al pagamento delle somme dovute anche in ragione dell'iscrizione delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11, in relazione alle quali è stata pronunciata la decadenza in applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001 ed avendo denunciato, in sede di legittimità, il ricorrente il vizio di violazione di legge incentrato proprio sulla interpretazione data dai giudici di secondo grado alla disposizione indicata, è evidente la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che involge l'art. 23, comma 2, legge regionale Puglia n. 13/2001, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare detta norma al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

2.4 Ciò sul presupposto, che va affermato da questa Corte, dell'applicabilità della disposizione di cui all'art. 23, comma 2, legge regionale Puglia n. 13/2001, alla fattispecie negoziale in esame, tenuto conto della disciplina transitoria dettata dall'art. 27, comma 3, della stessa legge.

In particolare, l'art. 27, comma terzo, della legge richiamata, rubricato «Abrogazioni», dispone che «Le procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione sono adeguate a quelle previste nella presente legge in tutti i casi in cui queste ultime non alterino rapporti contrattuali in atto tra ente appaltante e impresa».

Sotto il profilo specificamente temporale va, innanzi tutto, rilevato che l'indicato disposto normativo si applica alle procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione, quindi, anche a quella in esame che è stata commissionata dal Comune di Mottola con contratto di appalto il 13 gennaio 1999, n. rep. 2859, registrato il 19 gennaio 1999, al n. 194.

La Corte di appello di Lecce, poi, nella sentenza impugnata, ha affermato, che per alterazione dei rapporti contrattuali in atto devono intendersi solo quelle comportanti una «modifica» delle originarie pattuizioni contrattuali e non anche una «mera integrazione» delle originarie pattuizioni, con la conseguente applicabilità dell'art. 23, comma secondo, legge regionale Puglia n. 13/2001.

A riscontro di quanto affermato della Corte territoriale, questo Collegio evidenzia che la disciplina dettata dall'art. 23, secondo comma, legge regionale Puglia n. 13/2001, non afferisce al nucleo essenziale delle obbligazioni assunte dalle parti con il contratto di appalto di cui si discute, quanto piuttosto ad aspetti aventi carattere procedimen-



tale per ciò che attiene alla proponibilità delle riserve mediante costituzione del deposito cauzionale e, peraltro, con un contenuto non particolarmente incisivo, laddove si dispone che detto deposito debba essere pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto.

2.5 Non vi è dubbio inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione di cui all'art. 23, comma secondo, della legge regionale Puglia n. 13/2001, la domanda del ricorrente dovrebbe essere rigettata perché è pacifico che l'Impresa, pur avendo iscritto le riserve nei documenti contabili, non ha versato il deposito cauzionale entro quindici giorni dall'apposizione delle stesse ed è, quindi, incorsa nella decadenza prevista dalla legge regionale.

Ne l'inequivocabile tenore letterale della disposizione di cui all'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001, consente un'interpretazione costituzionalmente conforme, per cui sussiste la necessità di investire il giudice delle leggi.

2.6 In ultimo, per completezza, sono evidenti le ragioni di priorità di ordine logico e giuridico che impongono l'esame della prima censura prospettata nel ricorso, che implica, peraltro, l'assorbimento del secondo motivo riguardante la mancata acquisizione da parte del consulente d'ufficio della copia dei progetti esecutivi depositati presso il Comune di Mottola e la mancata esecuzione dei rilievi sui luoghi finalizzati a confrontare la veridicità di alcune misurazioni e le caratteristiche di alcune opere.

2.7 Sussiste, pertanto, la rilevanza della questione incidentale di legittimità sollevata, come affermata dall'art. 23, comma secondo, della legge n. 87/1953 («qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente della risoluzione della questione») ed intesa quale legame di carattere obiettivo fra il giudizio di costituzionalità e il giudizio principale, commisurato all'interesse dell'ordinamento di prevenire ogni possibilità che il giudizio applichi nel processo principale una norma anticostituzionale, ovvero nesso di pregiudizialità tra la questione di costituzionalità e la risoluzione del giudizio principale» (Corte costituzionale, 6 aprile 1995, n. 108; Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 1991; n. 2013; Corte Costituzionale, 3 novembre 1988, n. 1012).

Le norme sottoposte allo scrutinio di costituzionalità, come già esposto, devono essere certamente e concretamente applicate da questo Giudice rimettente e l'eventuale accoglimento della questione ha come conseguente corollario il cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice *a quo*.

In ultimo, in ordine all'attualità del requisito della rilevanza mette conto rilevare che è stata disposta la sospensione del giudizio principale.

3. Deve poi esprimersi un giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale 11 maggio 2001, n. 13, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

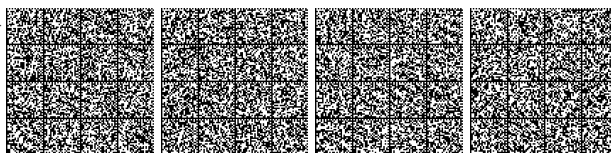
Tale disposizione, che in rubrica reca indicazione «Riserve dell'impresa e definizione delle controversie» recita:

«Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, importo economico dell'opera variasse in - aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente a polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e moda, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

3.1 Il tenore letterale della norma richiamata è chiaro nell'affermare la decadenza dalle riserve iscritte sui documenti contabili nell'ipotesi di mancata costituzione da parte dell'Impresa di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto.

3.2 Tanto premesso, deve evidenziarsi che non esiste una materia relativa ai lavori pubblici, i quali vanno qualificati a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e che la disciplina dei lavori pubblici, non rappresentando quest'ultimi una vera e propria materia, investe diversi ambiti materiali, che possono rientrare, di volta in volta, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale o concorrente, ovvero ancora residuale delle Regioni (Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303).

Non è dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale, con la precisazione, tuttavia, che nei casi di competenza legislativa concorrente o residuale, l'attività legislativa regionale rimane soggetta ai principi fondamentali desumibili dal codice civile.



Si tratta, in ogni caso, di principi che non valgono soltanto per i contratti di appalto di lavori, ma di affermazioni che sono estensibili «all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione, che non può identificarsi in una materia a se, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica», con la conseguenza che i problemi di costituzionalità sollevati «devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (Corte costituzionale, 23 ottobre 2007, n. 401).

Ed infatti, va osservato come la disciplina degli appalti pubblici, essendo anche esercizio di amministrazione attiva e di cura in concreto di interessi pubblici (Si vedano, per esempio, le procedure di aggiudicazione, le attività di progettazione e di direzione dei lavori) intersechi, di volta in volta, alcune materie attribuite alla competenza esclusiva statale; quali l'ordinamento civile con riferimento all'esecuzione di contratti, la giurisdizione e le norme processuali, la giustizia amministrativa con riferimento al contenzioso.

3.3 In applicazione dei superiori principi, ai fini dell'inquadramento delle norme censurate in questa sede nell'ambito materiale dell'ordinamento civile indicato dall'art. 117, comma 2, lettera l), Costituzione, deve aversi riguardo al loro contenuto.

E così l'art. 23, comma 2, legge regionale Puglia n. 13/2001 disciplina l'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, prevedendo l'obbligo in capo all'Impresa di costituire un deposito cauzionale, in cui l'importo economico dell'opera varia in aumento rispetto all'importo contrattuale, a favore dell'Amministrazione pari all'0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, da effettuarsi entro quindici dall'apposizione delle riserve e che, decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'Impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Si tratta, all'evidenza, di una disposizione che disciplina gli aspetti relativi alla iscrizione delle riserve e alla decadenza della iscrizione delle riserve nei documenti contabili (art. 23, comma 2) afferenti, per ciò solo, alla fase di esecuzione del contratto di appalto.

È una disposizione che contiene, quindi, profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti.

Il contratto di appalto di lavori, come tale è disciplinato dal codice civile (articoli 1655 e seguenti codice civile) e sebbene sia caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica (quando una parte è la pubblica amministrazione), detto istituto conserva la sua natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per l'esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica, segue un momento negoziale e mentre nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, anche se sono contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole di buona fede; nella seconda fase, che ha inizio con la stipulazione del contratto, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (Corte costituzionale, 23 ottobre 2007, n. 401, citata).

Tale fase che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali.

Ne consegue che la norma censurata, poichè disciplina aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione, ed attengono alla fase di esecuzione del contratto, deve essere ascritte all'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Si tratta, in conclusione, di un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poichè viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, della disciplina della fase dell'esecuzione dei contratti di appalto, che ha, peraltro, come affermato anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 401 del 2007 richiamata, per l'attività di unificazione e semplificazione normativa svolta dal legislatore, valenza sistematica.

La normativa regionale, quindi, non può stabilire principi che siano diversi e contrastanti con quelli fissati dal legislatore nazionale.

È utile precisare, tuttavia, che la sussistenza della condizione che debba trattarsi di istituti che trovano la loro regolamentazione nel codice civile, non è necessaria, poichè l'ambito materiale dell'ordinamento civile ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono le esigenze di uniformità



di discipline su tutto il territorio nazionale, senza che dei rapporti debbano rinvenire la loro disciplina, necessariamente sul piano codicistico.

In altri termini, come già affermato dalla Corte costituzionale, «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art 117, secondo comma, lettera l), Cost.», (Corte costituzionale, 23 ottobre 2007, n. 401, richiamata).

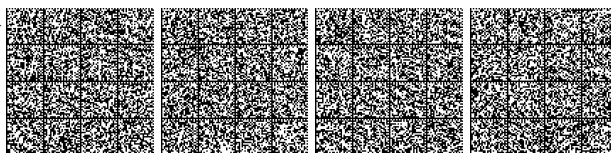
4. Mette conto rilevare che la Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina come quella in esame travalica la potestà legislativa regionale ed invade la sfera di competenza del legislatore nazionale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

E così, tra le altre, si richiamano Corte costituzionale 30 marzo 2012, n. 74; secondo cui è costituzionalmente illegittimo l'art. 17, primo comma legge prov. autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, [...] per violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento civile, nella parte in cui rinvia ad un regolamento provinciale di attuazione la disciplina della determinazione del prezzo, senza far riferimento all'autonomia negoziale prestabiliti dal legislatore statale»; Corte costituzionale, 7 dicembre 2011, n. 328, secondo cui «Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, si deve ritenere che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, la regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio con tenute nel d.leg. n. 163 del 2006»; Corte costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 45, secondo cui «La regione ad autonomia speciale o la provincia autonoma, in presenza di una previsione statutaria che attribuisce competenza primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale o provinciale, è legittimata a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve osservare i limiti fissati dello statuto speciale; vanno pertanto rispettati, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo ad evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque disposizioni contenute nel codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo; l'osservanza dei limiti statutari costituiti dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dalle norme di riforma economico-sociale impongono, inoltre, soprattutto nella fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, rispetto delle norme statali, contenute nel d.leg. n. 163 del 2006, afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici e al contenzioso giurisdizionale, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale».

5. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, nella parte in cui dispone che «Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sul documento contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente a polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori», in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione, che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va, dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



P.Q.M.

Letti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, nella parte in cui dispone che «Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente a polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori», in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione, che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento;

Sospende il presente procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2020.

Il Presidente: CAMPANILE

21C00054

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-011) Roma, 2021 - 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>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 3 1 7 *

€ 9,00

