

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

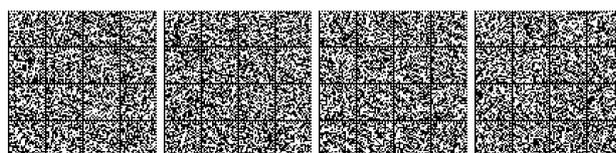
PARTE PRIMA

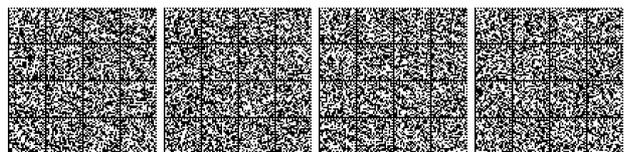
Roma - Mercoledì, 27 luglio 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **182.** Sentenza 11 maggio - 21 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Riduzione dell'assegno vitalizio dei consiglieri regionali cessati dal mandato - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di legittimo affidamento, di uguaglianza in materia tributaria, di accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese, di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori, e del libero e indipendente esercizio delle funzioni di consigliere regionale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Friuli Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2, artt. 1 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 97 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 e 25; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 10, 20 e 157; Pilastro europeo dei diritti sociali, art. 2015.....

Pag. 1

N. **183.** Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Lavoratore assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, dello statuto dei lavoratori - Previsione che l'ammontare delle indennità è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità - Inammissibilità delle questioni - Indifferibilità dell'intervento del legislatore, al fine di garantire appieno la tutela del lavoro.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

Pag. 13

N. **184.** Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, in speciale composizione, in accoglimento del ricorso avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Siciliana, dapprima resa pubblica con lettura del dispositivo in udienza e poi adottata con sentenza - Ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti promossi dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato - Lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione nonché violazione del principio di leale collaborazione - Spettanza allo Stato, e per esso alle richiamate sezioni riunite della Corte dei conti, del potere di esercitare la funzione giurisdizionale e adottare la citata decisione.

- Corte dei conti, sede giurisdizionale, speciale composizione, dispositivo reso nell'udienza del 7 ottobre 2021; sentenza n. 20/2021/DEL.C.
- Costituzione, artt. 5, 118 e 120; statuto della Regione Siciliana, art. 19, terzo comma. . . .

Pag. 20



N. 185. Ordinanza 6 - 22 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Appartenenza al patrimonio regionale delle c.d. opere bagnate e regolazione della relativa concessione, nonché degli oneri a carico del concessionario uscente - Disciplina, mediante regolamento regionale, della procedura per l'assegnazione - Attribuzioni della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia del ricorrente accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, artt. 2, commi da 1 al 6, 4, comma 2, 6, 10, commi 1, 2, lettere *b)*, *b1)*, e *b2)*, e 3, 11, 12, comma 4, 13, comma 1, lettera *h)*, 15, comma 1, lettera *a)*, e 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 9, 42, 43 e 117, commi secondo, lettere *l)* ed *s)*, e terzo..... Pag. 30

N. 186. Sentenza 26 aprile - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spettacolo - Teatro Eliseo - Erogazione di un contributo di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, per spese ordinarie e straordinarie, per garantire la continuità dell'attività in occasione del centenario della fondazione - Irragionevolezza, violazione del principio di uguaglianza e di quelli di libertà di iniziativa economica privata e del buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 22, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 9, 33, 41 e 97..... Pag. 33

N. 187. Sentenza 8 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale - Disposizione di vincoli, antecedentemente alla novella legislativa, mediante lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita - Conformità a quanto previsto dal SIAD nel rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica, secondo i criteri precedenti alla novella legislativa - Concessioni per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali e i raccordi autostradali - Condizioni per il rilascio, antecedentemente alla novella legislativa - Violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Irregolarità o inefficienze dei mercati all'ingrosso - Nomina di Commissario regionale - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione Campania - Estensione della qualifica di enti del Terzo settore alle società e associazioni sportive dilettantistiche, affiliate a un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali - Conseguente riduzione del canone di concessione su beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Interventi comunali per la valorizzazione del centro storico - Espresa necessità, a seguito di novella legislativa, di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore - Autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita - Conformità, a seguito di novella legislativa, a quanto previsto dallo Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) nel rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica - Concessioni per l'installa-



zione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali e i raccordi autostradali - Rilascio condizionato, tra l'altro, alla verifica della conformità alle disposizioni per la tutela del paesaggio, per effetto di novella legislativa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Condizioni e modalità stabilite dal Comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, mediante lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; 130, comma 1; legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5, artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i); 57, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 118. Pag. 44

N. 188. Sentenza 21 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Regione Veneto - Titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori - Indennità complessiva - Riduzione nella misura pari al 30 per cento del trattamento spettante ai consiglieri regionali - Violazione del principio di tutela del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 36 e 53. Pag. 67

N. 189. Sentenza 7 - 25 luglio 2022

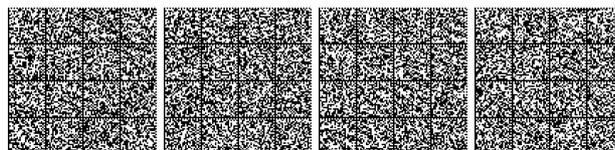
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Direttore generale dell'azienda USL - Vacanza dell'ufficio - Facoltà della Giunta regionale di procedere al commissariamento dell'azienda sanitaria - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario - Composizione della commissione regionale - Previsione della partecipazione anche di un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica, anziché esclusivamente di esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie - Requisiti - Inclusione anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario - Requisiti per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei - Utilizzo del termine «minimi» - Previsione strettamente e funzionalmente correlata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale parziale in via consequenziale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni transitorie - Vacanza dell'ufficio di direttore generale senza che, alla data del 1° gennaio 2022, sia stata avviata la procedura di nomina - Previsione dell'applicabilità della previgente procedura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia di competenza concorrente della tutela della salute - Inammissibilità della questione.



Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Nomina del direttore sanitario - Requisiti per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina - Previsione che la pregressa esperienza sia maturata nei sette anni precedenti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia di competenza concorrente della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Direttore generale dell'azienda USL - Procedimento di nomina - Facoltà di attingere, per più di una volta, da una precedente rosa di candidati idonei - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia di competenza concorrente della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, artt. 1, 2, comma 2, 5 e 9, comma 4.

– Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 74

N. 190. Sentenza 7 - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Riconoscimento al personale in servizio a tempo indeterminato presso l'Ufficio speciale Centrale unica di committenza (CUC) di una retribuzione annua sostitutiva dei premi previsti dalla contrattazione regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Previsione che al personale della ex Agenzia regionale per i rifiuti e le acque (ARRA), transitato nei ruoli dell'amministrazione regionale è riconosciuta l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

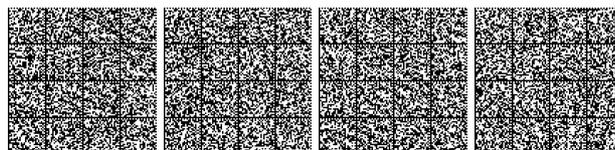
Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incremento delle ore di incarico a tempo indeterminato dei medici veterinari specialisti ambulatoriali, già titolari di un incarico da almeno cinque anni - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione della terapia genica "Zolgensma" per il trattamento dei lattanti e dei bambini affetti da atrofia muscolare spinale (SMA) fino a 21 chilogrammi di peso, anche oltre i sei mesi di età - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei principi di certezza e attualità della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Esenzione delle donne residenti nella Regione dal costo per l'accertamento di eventuali rischi procreativi attraverso lo screening prenatale e materno NIPT (Non Invasive Prenatal Test) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Terapia delle pazienti affette da endometriosi, se in possesso del codice di esenzione 063 - Prescrivibilità gratuita dei farmaci antinfiammatori non steroidei in fascia A - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA pubblica e dei principi di certezza e attualità della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Assegnazione di un contributo al REMESA (Rete Mediterranea per la Salute degli Animali), con risorse destinate al finanziamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.



Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Avvio di progetti innovativi per la fornitura di cannabis terapeutica - Lesione del diritto alla salute e del principio di adeguatezza - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2021, di un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura finalizzato al ripristino dei flussi turistici post pandemia da COVID - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Progetti in favore degli studenti con disabilità - ricorso del governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEA e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e in materia di coordinamento della finanza pubblica - Estinzione parziale del processo.

- Legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, artt. 5, comma 1, lettera *f*); 14; 41, comma 3; 50; 53, comma 1, 54, commi 2 e 3; 55; 56; 57
- Costituzione, artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *e*), *l*) ed *m*) e terzo, e 118; statuto della Regione Siciliana, artt. 2, comma 3, 14, primo comma, lettera *q*), 17, primo comma, lettere *f*) e *c*), e 45, comma 1.....

Pag. 84

N. 191. Sentenza 8 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Ribadita volontà di non prevedere la realizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti - Definizione delle distanze minime dai centri abitati e da altri luoghi sensibili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45, art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).....

Pag. 107

N. 192. Sentenza 21 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione (c.d. Piano casa per la Puglia) - Possibile applicabilità ad immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico - Necessario rispetto anche delle prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) - Omessa previsione, nel testo in vigore prima della novella legislativa - Violazione del principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14, art. 6, comma 2, lettera *c-bis*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).....

Pag. 114

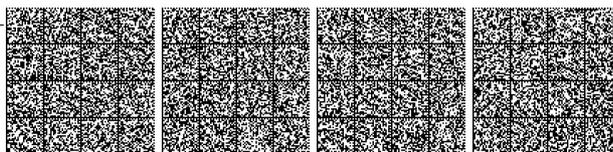
N. 193. Sentenza 7 - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Enti soppressi e messi in liquidazione da essa vigilati (in particolare: Ente Acquedotti Siciliani) - Liquidazione deficitarie - Liquidazione coatta amministrativa disposta con decreto del Presidente della Regione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.



- Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione coatta amministrativa disposta con decreto del Presidente della Regione - Delega delle funzioni di vigilanza - Disposizione priva di autonomia portata normativa rispetto ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.**
- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8, art. 4, commi 1 e 1-*bis*.
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*). Pag. 121
- N. 194. Ordinanza 6 - 25 luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Delitti contro la pubblica amministrazione - Condizioni di ammissibilità della richiesta - Restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato - Possibilità per il concorrente nel reato di restituire la sola parte effettivamente conseguita o di esserne esentato nel caso in cui non abbia conseguito nulla - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**
- Codice di procedura penale, art. 444, comma 1-*ter*.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 130
- N. 195. Sentenza 23 giugno - 26 luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Cittadinanza - Riconoscimento del diritto - Cause ostative - Morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento - Omessa esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 5.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111. Pag. 134
- N. 196. Sentenza 23 giugno - 26 luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Tributi - Redditi fondiari - Concorso alla formazione del reddito complessivo, indipendentemente dalla loro percezione - Esclusione dei canoni non percepiti accertati in sede giudiziaria, al di fuori del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di capacità contributiva - Inammissibilità della questione.**
- D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 26, comma 1, «seconda parte».
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, e 53, primo comma. Pag. 140
- N. 197. Sentenza 23 giugno - 26 luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Tributi - Soggetti colpiti dagli eventi sismici del 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa che hanno versato le imposte per il triennio 1990-1992 in misura superiore al 10 per cento di quanto dovuto - Diritto al rimborso di quanto indebitamente corrisposto - Stanziamento, a tal fine, di centosessanta milioni di euro - Limitazione al cinquanta per cento del dovuto se l'ammontare delle istanze eccede l'impegno finanziario autorizzato - Omissione del rimborso in caso di esaurimento dei fondi - Denunciata disparità di trattamento e violazione della riserva di legge in materia tributaria - Inammissibilità delle questioni.**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 665, come modificato dall'art. 16-*octies* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123 e dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, e 23. Pag. 147



N. 198. Sentenza 5 - 26 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Garanzia per la partecipazione alla gara - Escussione della cauzione provvisoria da parte della stazione appaltante - Nuova disciplina, più favorevole, che prevede l'escussione nei soli confronti del concorrente aggiudicatario e non anche per ogni gara in cui il concorrente, anche se non aggiudicatario, abbia partecipato - Applicazione della novella alle procedure di gara i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati successivamente alla sua entrata in vigore - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di retroattività della *lex mitior* in materia penale, applicabile, in base al diritto convenzionale, anche alle sanzioni amministrative aventi natura punitiva - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 93, comma 6, e 216, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.....

Pag. 153

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

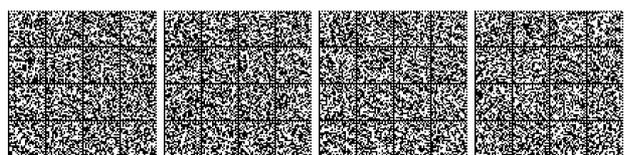
N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 giugno 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908 - Promozione della conoscenza dei fatti del 28 dicembre 1908 - Previsione che la Regione sostiene l'organizzazione di manifestazioni, cerimonie e altre iniziative.

- Legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6 (Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908).....

Pag. 167





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 182

Sentenza 11 maggio - 21 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Riduzione dell'assegno vitalizio dei consiglieri regionali cessati dal mandato - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di legittimo affidamento, di uguaglianza in materia tributaria, di accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese, di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori, e del libero e indipendente esercizio delle funzioni di consigliere regionale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Friuli Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2, artt. 1 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 97 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 e 25; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 10, 20 e 157; Pilastro europeo dei diritti sociali, art. 2015.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste nel procedimento vertente tra G. C. e altri e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e altro, con ordinanza del 6 ottobre 2020, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di G. C. e altri e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Maurizio Paniz per G. C. e altri e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Trieste ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 1 a 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali».

Il rimettente, dopo aver rammentato la finalità di contenimento dei costi della politica perseguita dall'intervento legislativo, si sofferma sull'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, il quale, in particolare, nella versione attualmente vigente, dispone che «1. A decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore della presente legge e sino al 30 giugno 2019, l'assegno vitalizio e la sua quota, previsti e disciplinati dalle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, sono ridotti nel loro ammontare mensile lordo secondo le percentuali progressive di cui all'allegata tabella A, ovvero di cui all'allegata tabella B, qualora il beneficiario dell'assegno e della sua quota sia in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo. A seguito della riduzione prevista dal presente comma l'importo dell'assegno vitalizio e della sua quota non può essere comunque inferiore a 1.500 euro mensili lordi. 2. Il beneficiario dell'assegno vitalizio e della sua quota, entro quindici giorni dall'entrata in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo, è tenuto a darne comunicazione formale ai competenti uffici ai fini della riduzione prevista al comma 1, nonché dei conseguenti ed eventuali conguagli. 3. Le riduzioni previste al comma 1 non trovano applicazione qualora l'importo dell'assegno e della sua quota, erogati ai sensi delle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, sia pari o inferiore a 1.500 euro mensili lordi. 4. Nel caso in cui l'assegno vitalizio venga corrisposto sia in relazione al mandato di consigliere regionale che in relazione alla carica di assessore regionale, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in relazione all'importo risultante dalla somma dei due assegni, determinato secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, della legge regionale 13/2003».

Le Tabelle richiamate dal citato art. 3 prevedono una riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio, rispettivamente, del 6 e del 9 per cento fino all'importo di euro 2.000; del 9 e del 13,5 per cento per l'eccedenza fino a euro 4.000; del 12 e del 18 per cento per l'eccedenza fino a euro 6.000; del 15 e del 22,5 per cento oltre tale ultima soglia.

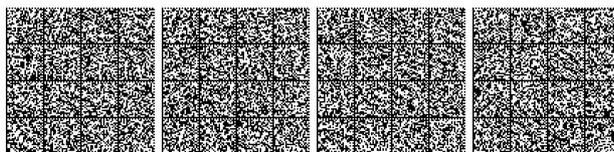
Il giudice *a quo* evidenzia che le riduzioni in questione, originariamente destinate a essere applicate fino al 30 giugno 2018, sono state prorogate dapprima al 31 dicembre 2018 (art. 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 giugno 2018, n. 16, recante «Modifiche alle leggi regionali n. 8/2000, n. 3/2014, n. 2/2015»), poi al 30 aprile 2019 (art. 12, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2018, n. 28, recante «Legge collegata alla manovra di bilancio 2019-2021») e, infine, al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 aprile 2019, n. 5, recante «Proroga della riduzione temporanea dell'assegno vitalizio e sospensione della rivalutazione annuale»), finché, a decorrere dal 1° luglio 2019, la misura del trattamento è stata rideterminata secondo il metodo di calcolo contributivo dalla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 giugno 2019, n. 8 (Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi previsti e disciplinati dalla legge regionale 13 settembre 1995, n. 38 e dalla legge regionale 12 agosto 2003, n. 13).

Tanto premesso, il giudice rimettente rivolge alla citata normativa tre ordini di censure.

1.1.- Anzitutto, verrebbe pregiudicato il principio di tutela del legittimo affidamento dei beneficiari degli assegni interessati dall'intervento riduttivo e il principio di certezza del diritto, in violazione degli artt. 2, 3, 23, 42, 48, 51, 67, 97, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU; agli artt. 21 e 25 CDFUE; agli artt. 10, 20 e 157 TFUE, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali».

Il legislatore regionale avrebbe provveduto alle menzionate riduzioni senza che vi fosse alcuna situazione di eccezionale necessità a cui fare fronte, immotivatamente, in ragione di una generica esigenza di contenimento della spesa, inidonea a giustificare l'iniziativa alla stregua del giudizio di stretta costituzionalità e di bilanciamento cui essa andrebbe sottoposta, a maggior ragione considerando l'incidenza esclusivamente sugli ex consiglieri e la vanificazione della sua temporaneità a seguito delle proroghe.

A ulteriore riprova del denunciato vulnus, il rimettente evidenzia come tutti gli attori nel giudizio *a quo* avessero svolto il loro mandato entro la fine della VIII Legislatura (conclusasi nel 2003), dunque oltre dieci anni prima dell'inter-



vento della normativa censurata, quando già avevano iniziato da tempo a percepire il vitalizio, onde il consolidamento della convinzione circa la definitività della liquidazione e la stabilità dell'erogazione.

Il lasso temporale trascorso e la prevista salvaguardia della precedente disciplina dei vitalizi - che sarebbe stata assicurata dalla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 settembre 1995, n. 38 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali e modifiche alla legge regionale 9 settembre 1964, n. 2), e dal 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 - avrebbero altresì reso imprevedibile la riduzione.

Infine, quest'ultima risulterebbe sproporzionata, incidendo, da un lato, su una platea ridotta di percettori e, dall'altro, per percentuali in grado di assurgere anche al 22,5 per cento - da cumularsi, altresì, con una precedente riduzione del 10 per cento, applicata dal 2006 - e ciò onde consentire un esiguo risparmio per il bilancio regionale.

1.2.- In secondo luogo, gli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015 violerebbero gli artt. 3, 53 e 97 Cost.

L'intervento riduttivo previsto rivestirebbe natura sostanzialmente tributaria, costituendo un prelievo coattivo, acquisito al bilancio, correlato a un dato indice di capacità contributiva e gravante solo su una data categoria di soggetti e non su tutti i cittadini, con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e irrispettoso dei canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

1.3.- Infine, l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015 violerebbe gli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost.

A distanza di anni dalla cessazione del mandato, la disposta riduzione dell'ammontare del vitalizio - che risponderebbe alla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche rappresentative e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, a presidio dei principi di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato (artt. 67 e 69 Cost.), nonché, più in generale, della posizione costituzionale assicurata dagli artt. 64, primo comma, 66 e 68 Cost. - svilirebbe il ruolo stesso del consigliere regionale e dell'incarico affidatogli, privandolo della garanzia della percezione di uno stabile riconoscimento economico una volta terminato l'espletamento, così disincentivando l'accesso alle cariche elettive e la prosecuzione dell'attività politica.

2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce che gli attori beneficiano tutti - in alcuni casi unitamente ad altro trattamento erogato dal Parlamento nazionale o europeo - di assegno vitalizio, diretto o di reversibilità, correlato alla carica di consigliere regionale ricoperta entro il 2003, e che, avendo subito, in applicazione delle disposizioni censurate, la riduzione del relativo importo, hanno chiesto l'accertamento del loro diritto alla percezione dell'assegno senza decurtazione e la condanna della Regione e del Consiglio regionale al pagamento di quanto indebitamente trattenuto.

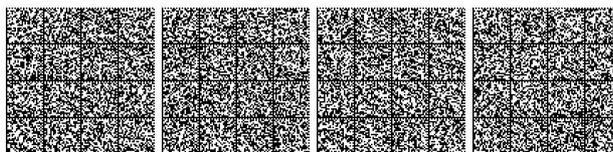
Secondo il rimettente, la pretesa azionata in tanto potrebbe ritenersi fondata in quanto qualora le disposizioni censurate, sulle quali si basano le riduzioni applicate, fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, onde la rilevanza delle questioni.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, sostenendo l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate.

Anzitutto, esse sarebbero inammissibili, in quanto il rimettente avrebbe contraddittoriamente qualificato le misure adottate come interventi riduttivi dei vitalizi e come prelievi tributari, omettendo di ricostruire il senso della normativa censurata e dando luogo a una prospettazione ancipite.

Il primo ordine di censure, inoltre, sarebbe ulteriormente inammissibile, in quanto le ragioni addotte a sostegno, anche in considerazione della giurisprudenza costituzionale evocata, sovrapporrebbero argomenti correlati alla pretesa retroattività delle disposizioni oggetto del dubbio di legittimità costituzionale con altri, connessi a una modifica in peius dei rapporti di durata, a cui andrebbe correttamente ricondotta la fattispecie in esame. Il quadro motivazionale risulterebbe ancor più confuso alla stregua del richiamo di alcuni precedenti giurisprudenziali sovranazionali, a supporto della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., senza indicare norme o principi interposti, salvo l'art. 6 CEDU, inconferente in quanto non evocato in relazione a norme retroattive incidenti su un contenzioso in essere. Ne deriverebbe un difetto di chiarezza tale da rendere le questioni inammissibili (si cita la sentenza di questa Corte n. 7 del 2020). In subordine, la Regione eccipe l'inammissibilità delle censure formulate in relazione agli artt. 21 e 25 CDFUE; agli artt. 10, 20 e 157 TFUE e all'art. «2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali», parametri interposti meramente indicati, senza che ne sia in alcun modo motivata la violazione.

Nel merito, secondo la Regione il primo ordine di censure sarebbe privo di fondamento.



Escludendo che un atto normativo debba indicare una motivazione a sostegno della disciplina da esso recata, nella fattispecie le misure di riduzione adottate, il cui obiettivo sarebbe enunciato nell'art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, troverebbero giustificazione alla stregua dei rilievi operati dalla Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto regionale relativo all'esercizio finanziario 2013, occasione in cui sarebbe stata definita problematica e critica la sostenibilità dell'onere per gli assegni vitalizi, prospettandosi l'urgenza dell'adozione di misure di contenimento. Queste ultime, peraltro, corrisponderebbero all'ordine del giorno «Linee guida sull'istituto dell'assegno vitalizio», adottato dalla Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, riunita in assemblea plenaria il 10 ottobre 2014, e troverebbero conforto nella successiva previsione del ricalcolo degli assegni vitalizi regionali con metodo contributivo a opera dell'art. 1, commi 965, 966 e 967, 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).

Le misure di riduzione disposte, peraltro, non potrebbero considerarsi imprevedibili, poiché la vantaggiosità del regime avrebbe dovuto rendere i beneficiari consapevoli della possibilità di una rimodulazione del trattamento vitalizio da parte del legislatore.

Quanto alla proporzionalità dell'intervento, la Regione evidenzia come la riduzione prevista sia minima per gli importi più bassi - lasciandone esenti gli assegni fino a euro 1.500 lordi mensili - aumenti progressivamente in ragione dell'entità del beneficio e, malgrado le proroghe, sia stata comunque temporanea, fino a cessare a seguito del ricalcolo con metodo contributivo disposto dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2019.

Parimenti prive di fondamento sarebbero le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., per erroneità del presupposto interpretativo. Le riduzioni disposte, infatti, non costituirebbero un prelievo fiscale, bensì una misura di razionalizzazione della spesa, volta a riequilibrare complessivamente il sistema e da tenere distinta dai contributi di solidarietà.

Infine, quanto all'ultimo ordine di censure, sarebbe anch'esso privo di fondamento, perché gli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost. riguarderebbero esclusivamente i membri del Parlamento e non anche i Consigli regionali e i loro componenti, i cui vitalizi non sarebbero costituzionalmente necessari alla stregua dei parametri evocati.

4.- Si sono costituiti in giudizio D. B. B., G. C., U. D. M. e R. D., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate e rinviando lo svolgimento dei propri argomenti difensivi a successiva memoria.

5.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha offerto ulteriori argomenti a sostegno dell'inammissibilità e, comunque, della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Anzitutto, ha eccepito l'irrelevanza di quelle afferenti alla Tabella B richiamata dal censurato art. 3, in quanto nessuno degli attori percepirebbe, unitamente al trattamento regionale, anche un assegno da parte del Parlamento europeo. Ha inoltre ribadito l'inammissibilità delle censure per l'intrinseca contraddittorietà della qualificazione, come riduzione e come tributo, della misura prevista, segnalando anche l'incertezza derivante dalla contemporanea evocazione degli artt. 23 e 53 Cost.; ha rimarcato la giustificazione della sua introduzione, alla luce delle ragioni che l'hanno determinata; ha nuovamente evidenziato la non retroattività dell'intervento, nonché la prevedibilità, la proporzionalità e la temporaneità dello stesso.

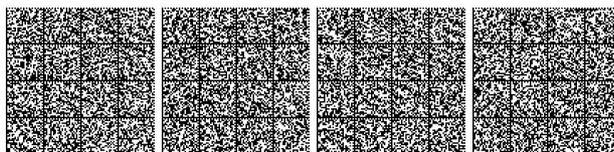
Nel merito, la Regione ha ribadito la fisiologica modificabilità dei trattamenti in considerazione e la finalità non tributaria della riduzione che li ha riguardati.

6.- Anche le parti private hanno depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza, svolgendo argomenti a sostegno dell'accoglimento delle questioni sollevate.

A loro avviso, le misure riduttive adottate avrebbero violato i principi di affidamento e di certezza del diritto, in quanto, trattandosi di un intervento privo di ragionevolezza, imprevedibile, sproporzionato e incidente su un assetto consolidato, ne difetterebbero i requisiti di legittimità.

Anzitutto, la prevista riduzione non sarebbe assistita da un'esplicita e specifica motivazione che consenta di ritenerla giustificata, senza che al riguardo possano soccorrere le ragioni addotte dalla Regione e dallo stesso legislatore, il quale farebbe riferimento esclusivamente a una generica esigenza di contenimento dei costi, di per sé inidonea a sostenere interventi riduttivi su trattamenti in corso di erogazione. Peraltro, nel silenzio della legge in ordine alla destinazione dei risparmi, bisognerebbe ritenere che essi siano stati destinati al bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e non a ridurre le spese relative alla rappresentanza politica regionale.

In secondo luogo, l'intervento inciderebbe su un assetto consolidato, sia quanto a requisiti di maturazione del diritto al trattamento, sia quanto a percezione dell'assegno.



Inoltre, difetterebbe il requisito della proporzionalità, perché l'intervento, afferente a trattamenti di natura previdenziale e relativo a una ridottissima platea di soggetti, sarebbe foriero di un risparmio di scarso ammontare a fronte di percentuali di incidenza molto significative, producendo un effetto deteriore permanente - in quanto confluito nella successiva rideterminazione degli assegni con il metodo contributivo - amplificato dal cumulo con quello derivante da precedenti interventi riduttivi, dipendenti dalla decurtazione dell'indennità parlamentare costituente la base di calcolo del trattamento regionale o rappresentati dal blocco della rivalutazione dell'assegno.

Infine, la riduzione sarebbe giunta inaspettatamente, in quanto la normativa di settore, pur nella sua evoluzione, avrebbe sempre fatto salvi gli assetti giuridici precedentemente maturati, alimentando il convincimento circa la loro stabilità, da ultimo suffragato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, che, nell'incensurare una riduzione dei vitalizi regionali, avrebbe fatto salvi quelli in corso di erogazione.

Proprio in ragione di tale ultimo rilievo, la normativa censurata contrasterebbe anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla disposizione statale da ultimo citata.

Ancora, l'intervento delineato dal legislatore regionale, incidendo su vitalizi già in corso di erogazione, collegati a mandati cessati da anni, e svilendo il ruolo stesso del consigliere regionale in correlazione alla carica rivestita, violerebbe i principi della libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), di accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e di libero e indipendente esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato (artt. 64, 67, 68 e 69 Cost.).

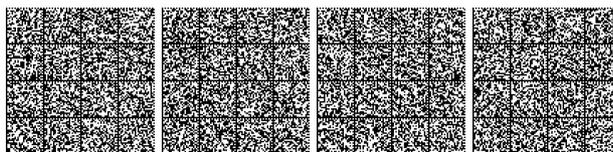
In ultimo, secondo le parti private, la riduzione prevista integrerebbe gli estremi del tributo, alla stregua degli elementi identificativi quali individuati dalla giurisprudenza costituzionale, onde la violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost., avendo determinato una discriminazione a discapito dei percettori dell'assegno regionale rispetto ai potenziali destinatari di analogo prelievo dotati della medesima capacità contributiva.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Trieste ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 1 a 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali».

Le censure riguardano specificamente l'art. 3 della citata legge regionale, il quale prevede che «1. A decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore della presente legge e sino al 30 giugno 2019, l'assegno vitalizio e la sua quota, previsti e disciplinati dalle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, sono ridotti nel loro ammontare mensile lordo secondo le percentuali progressive di cui all'allegata tabella A, ovvero di cui all'allegata tabella B, qualora il beneficiario dell'assegno e della sua quota sia in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo. A seguito della riduzione prevista dal presente comma l'importo dell'assegno vitalizio e della sua quota non può essere comunque inferiore a 1.500 euro mensili lordi. 2. Il beneficiario dell'assegno vitalizio e della sua quota, entro quindici giorni dall'entrata in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo, è tenuto a darne comunicazione formale ai competenti uffici ai fini della riduzione prevista al comma 1, nonché dei conseguenti ed eventuali conguagli. 3. Le riduzioni previste al comma 1 non trovano applicazione qualora l'importo dell'assegno e della sua quota, erogati ai sensi delle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, sia pari o inferiore a 1.500 euro mensili lordi. 4. Nel caso in cui l'assegno vitalizio venga corrisposto sia in relazione al mandato di consigliere regionale che in relazione alla carica di assessore regionale, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in relazione all'importo risultante dalla somma dei due assegni, determinato secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, della legge regionale 13/2003».

Ad avviso del rimettente, la normativa censurata contrasterebbe anzitutto con i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, in violazione degli artt. 2, 3, 23, 42, 48, 51, 67, 97, 117, primo comma, Cost.,



quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU; agli artt. 21 e 25 CDFUE; agli artt. 10, 20 e 157 TFUE, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali». Ciò in quanto il legislatore regionale avrebbe provveduto alle menzionate riduzioni senza che vi fosse alcuna situazione di eccezionale necessità a cui fare fronte, in ragione di una generica esigenza di contenimento della spesa, inidonea a giustificare l'iniziativa alla stregua di quel giudizio di stretta costituzionalità e di bilanciamento a cui essa andrebbe sottoposta, altresì considerando l'incidenza su situazioni consolidate da lungo tempo, salvaguardate dalla disciplina regionale e statale come frattanto evolutasi. Inoltre, si tratterebbe di un'iniziativa sproporzionata, in quanto, da un lato, inciderebbe su una platea ridotta di percettori e, dall'altro, per percentuali elevate - accentuate dalla sovrapposizione con precedenti interventi riduttivi - onde consentire, peraltro, solo un esiguo risparmio per il bilancio regionale.

In secondo luogo, la normativa censurata violerebbe gli artt. 3, 53 e 97 Cost., in quanto l'intervento riduttivo previsto rivestirebbe natura sostanzialmente tributaria, costituendo un prelievo coattivo, acquisito al bilancio, correlato a un dato indice di capacità contributiva e gravante solo su una ristretta categoria di soggetti e non su tutti i cittadini, con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e irrispettoso dei canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

Infine, risulterebbero violati gli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., in quanto la riduzione dell'ammontare dell'assegno tradirebbe la funzione del trattamento vitalizio di sterilizzare gli impedimenti economici all'accesso alle cariche rappresentative e di garantire l'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, a presidio dei principi di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato (artt. 67 e 69 Cost.), nonché, più in generale, della posizione costituzionale assicurata dagli artt. 64, 66 e 68 Cost.

2.- Anzitutto, occorre identificare correttamente il *thema decidendum*, in particolare quanto alla normativa censurata.

L'ordinanza di rimessione, infatti, in alcuni passaggi indica gli articoli da 1 a 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, in altri si riferisce soltanto agli artt. 1 e 3.

È tuttavia il solo art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, con le Tabelle A e B da esso richiamate, a prevedere e disciplinare le misure riduttive denunciate dal rimettente.

Pertanto, alla luce delle motivazioni addotte a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale debbono ritenersi limitate al citato articolo, così come rileva la difesa regionale.

3.- Tanto precisato, in via preliminare occorre valutare l'ammissibilità delle questioni sollevate, anche alla luce delle plurime eccezioni della Regione, prendendo le mosse da quella afferente alla rilevanza.

3.1.- Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, quest'ultima eccepisce l'irrilevanza delle questioni afferenti alla Tabella B richiamata dal censurato art. 3, in quanto nessuno degli attori del giudizio principale percepirebbe, unitamente al trattamento regionale, anche un assegno da parte del Parlamento europeo, onde la mancata applicazione delle riduzioni previste dalla citata Tabella.

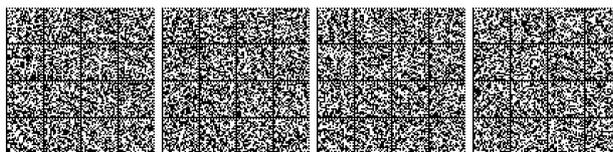
Al riguardo, occorre precisare che, nella versione normativa originaria, la Tabella B si riferiva anche al caso di percezione di vitalizio da parte del Parlamento nazionale o da altro Consiglio regionale, mentre la limitazione al solo Parlamento europeo è stata introdotta dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 aprile 2019, n. 5 (Proroga della riduzione temporanea dell'assegno vitalizio e sospensione della rivalutazione annuale), in occasione della dilazione del termine di applicazione delle misure dal 30 aprile al 30 giugno 2019.

Tanto premesso, l'eccezione non è fondata.

Il rimettente, infatti, riferisce che, nel novero dei trentanove attori del giudizio *a quo*, ve ne sono alcuni che percepiscono altro assegno erogato dal Parlamento nazionale o da quello europeo. Poiché anche per questi l'accoglimento delle domande attoree di accertamento del diritto alla percezione del trattamento riguarda l'importo integrale, senza riduzioni, e di conseguenza la condanna al pagamento di quanto indebitamente trattenuto, sussiste la rilevanza di entrambe le posizioni.

Né si potrebbe dubitare che le domande attoree poc'anzi descritte possano essere accolte in ragione della sopravvenuta - rispetto alla loro proposizione - legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 giugno 2019, n. 8 (Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi previsti e disciplinati dalla legge regionale 13 settembre 1995, n. 38 e dalla legge regionale 12 agosto 2003, n. 13), della quale il rimettente dà atto, che ha rideterminato il trattamento secondo il metodo di calcolo contributivo, potenzialmente riducendolo ulteriormente rispetto al livello goduto.

In disparte il rilievo che il ricalcolo contributivo non implica necessariamente tale effetto riduttivo - non avendo altrimenti senso la previsione per cui «[i]n esito alla rideterminazione di cui al comma 1 la misura degli assegni vitalizi e delle relative quote agli aventi diritto non può in nessun caso superare quella prevista dalle leggi regionali 38/1995 e



13/2003, nella formulazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 2, comma 2) - esso opera solo a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 2, comma 1), per cui «la rideterminazione riguarda soltanto le prestazioni future, successive alla normativa sopravvenuta, non quelle anteriori, alle quali confinare la domanda e la pronuncia. Dunque, la nuova disciplina non esclude la rilevanza delle questioni, né inficia l'iter logico che ha supportato la relativa valutazione» (sentenza n. 136 del 2022).

3.2.- La Regione eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate per la contraddittorietà e la natura ancipite delle stesse, atteso che il rimettente avrebbe, al contempo, qualificato le misure denunciate come intervento riduttivo del vitalizio e come prelievo tributario.

L'eccezione non è fondata in quanto gli argomenti sui quali si fonda attengono al merito.

3.3.- La Regione eccepisce altresì l'inammissibilità del primo ordine di censure, ritenute oscillare tra la denuncia della retroattività della disciplina e la lamentata modifica in peius del regime relativo a un rapporto di durata, con ciò rendendo generica e incerta la motivazione sulla non manifesta infondatezza, anche in ragione del richiamo a numerosi precedenti giurisprudenziali ritenuti non perspicui.

L'eccezione non è fondata, per le stesse ragioni recentemente illustrate da questa Corte a proposito di un'eccezione di analogo tenore, sempre in tema di interventi riduttivi dei vitalizi regionali. Si può dunque ribadire al riguardo che «[i]l riferimento alla retroattività per una normativa destinata a operare solo per il futuro [...] non rende incerta la motivazione, evidentemente calibrata - come agevolmente desumibile anche dalla descrizione della fattispecie - sulla modifica peggiorativa del rapporto, secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria (ex aliis, sentenza n. 234 del 2020), in relazione al quale il rimettente formula le proprie censure. Poiché, peraltro, la legittimità di interventi di tal fatta deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza - come meglio si vedrà - ad avviso del rimettente tale valutazione imporrebbe di considerare anche le circostanze di fatto e di contesto in cui essi sono maturati, tra cui distanza temporale dalla definizione del precedente assetto regolatorio, prevedibilità e proporzionalità dell'iniziativa. Se detti elementi rilevino solo nel caso di disposizione propriamente retroattiva o anche in caso di modifica peggiorativa pro futuro costituisce valutazione afferente al merito; la loro deduzione, nella fattispecie, non è comunque tale da inficiare la chiarezza delle censure» (sentenza n. 136 del 2022).

3.4.- Sempre con riguardo al primo ordine di censure, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione lamenta la mancata considerazione del dettato dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), e della riduzione dei trattamenti vitalizi ivi contemplata, che, inficiando la valutazione d'imprevedibilità dell'intervento regionale, determinerebbe l'inammissibilità delle questioni per omessa ricostruzione del contesto normativo di riferimento.

Neanche tale eccezione è fondata.

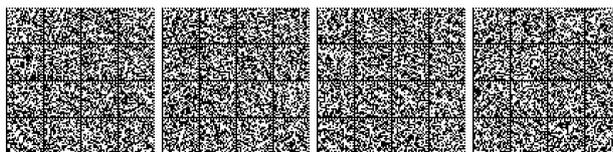
Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'incompleta ricostruzione della cornice normativa è fonte di inammissibilità ove comprometta irrimediabilmente le valutazioni del rimettente sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza (ex aliis, sentenza n. 61 del 2021). Ciò, tuttavia, non accade nella fattispecie: non sotto il primo profilo, alla stregua delle domande svolte nel giudizio principale di accertamento del diritto alla percezione del trattamento nel suo importo integrale, senza riduzioni, e di conseguenziale condanna al pagamento di quanto indebitamente trattenuto; ma nemmeno sotto il secondo, considerato che l'imprevedibilità non esaurisce, nell'assunto del rimettente, gli elementi ritenuti sintomatici della violazione dell'affidamento e, quindi, in questo senso, non costituisce un aspetto cruciale (sentenza n. 264 del 2020) delle censure, supportate da una motivazione non incentrata specificamente (ordinanza n. 147 del 2020) su tale profilo e quindi influenzate, poco o punto, dal fatto che siano stati previsti dal legislatore statale interventi incidenti in senso riduttivo sui vitalizi, di cui, inoltre, come meglio si vedrà, quelli oggi denunciati non possono ritenersi attuativi (per un'analoga argomentazione, sentenza n. 136 del 2022).

3.5.- Sempre con riferimento al medesimo ordine di censure, in via gradata, la Regione eccepisce l'inammissibilità di quelle formulate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 21 e 25 CDFUE, agli artt. 10, 20 e 157 TFUE e all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali», parametri interposti evocati, a suo dire, senza adeguato sviluppo del percorso motivazionale a sostegno della relativa violazione.

L'eccezione è fondata.

Effettivamente detti parametri vengono meramente enunciati senza specificazione delle ragioni per le quali la normativa denunciata li violerebbe.

3.6.- Occorre altresì rilevare d'ufficio l'inammissibilità di ulteriori questioni sollevate dal giudice *a quo* nell'ambito del primo ordine di censure.



In sostanza, il rimettente deduce la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, «ricaduta e declinazione “soggettiva” dell’indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (sentenza n. 108 del 2019), da ricondurre all’art. 3 Cost. (*ex multis*, sentenza n. 136 del 2022).

Nella fattispecie, tuttavia, il giudice *a quo* evoca, oltre a esso, un’ampia pluralità di parametri (artt. 2, 23, 42, 48, 51, 67 e 97 Cost.), senza che a ciò si accompagni la spiegazione circa la riconducibilità agli stessi di tale principio e quindi sia motivato il *vulnus* che l’asserito pregiudizio all’affidamento ne determini.

Tali censure sono dunque inammissibili per carenza di argomentazioni spese a conforto delle stesse (*ex aliis*, sentenza n. 236 del 2017).

Analogamente deve concludersi con riguardo alla lamentata violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 CEDU, stante la necessità di una puntuale considerazione sulle specifiche ragioni di contrasto da parte del rimettente (sentenza n. 151 del 2021), il quale, viceversa, con riferimento al parametro convenzionale, non espone i motivi di violazione né dà «contezza alcuna dell’esistenza di specifiche interpretazioni nel senso auspicato da parte della Corte di Strasburgo dell’evocato principio della CEDU» (ordinanza n. 31 del 2011).

Infine, inammissibili sono anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 10 e 11 Cost., trattandosi di parametri soltanto indicati nel corpo dell’ordinanza, senza che la loro dedotta violazione goda di alcun conforto motivazionale.

Si deve pertanto concludere che, in un contesto connotato dall’evocazione di parametri eterogenei «richiamati in una generica deduzione d’insieme e che non vengono adeguatamente esaminati, [...] il giudice *a quo* non abbia assolto l’onere di motivazione su di esso incombente in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità prospettato in riferimento ai suddetti parametri, alla luce del consolidato orientamento di questa Corte secondo cui “non basta l’indicazione delle norme da raffrontare per valutare la compatibilità dell’una rispetto al contenuto precettivo dell’altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione” (*ex plurimis*, sentenza n. 212 del 2018)» (sentenza n. 115 del 2020).

3.7.- Con riferimento al secondo ordine di censure, incentrato sulla pretesa natura tributaria della misura adottata, occorre rilevare d’ufficio l’inammissibilità delle censure formulate in riferimento all’art. 97 Cost., la cui violazione non viene motivata.

3.8.- Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell’udienza le parti del giudizio *a quo*, costituite anche in quello incidentale, deducono la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all’art. 2, comma 1, lettera *m*), 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, che, nell’incentivare una riduzione dei vitalizi regionali, avrebbe fatto salvi quelli in corso di erogazione; inoltre, nelle conclusioni della medesima memoria, viene dedotta anche la violazione dell’art. 13 CEDU, nonché dell’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

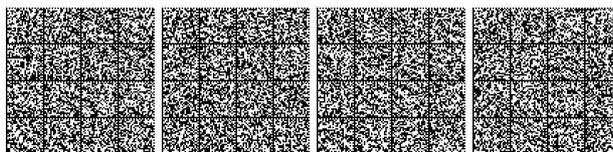
Si tratta di profili di censura non indicati nell’ordinanza di rimessione ed è «precluso alle parti ampliare il *thema decidendum* come circoscritto dal giudice *a quo*, con la conseguenza che le censure formulate in riferimento a tali parametri non possono essere prese in considerazione» (sentenza n. 136 del 2022).

4.- Tanto premesso, si può passare all’esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale, iniziando dalle censure formulate dal rimettente in riferimento all’art. 3 Cost., per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

Occorre al riguardo rammentare che, «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l’oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020). [...] Onde valutare il requisito della “giustificazione sul piano della ragionevolezza” occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all’adozione delle disposizioni censurate» (sentenza n. 136 del 2022, proprio in tema di riduzione dei trattamenti vitalizi regionali).

4.1.- L’art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, nell’indicare le finalità dell’intervento normativo, evidenzia l’obiettivo di «contenimento della spesa pubblica riferita ai costi della rappresentanza politica regionale».

Tale obiettivo è peraltro coerente con gli antifatti della legge regionale in considerazione, richiamati nei lavori preparatori.



Il primo è rappresentato dalla relazione della Corte dei conti, sezione di controllo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sul rendiconto generale della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2013, allegata alla deliberazione 22 luglio 2014, n. FVG/118/2014/PARI, di parifica del rendiconto generale regionale.

In tale occasione la Corte dei conti, esaminando la spesa per il Consiglio regionale friulano, ne ha ravvisato un progressivo incremento, imputato in larga misura ai costi per l'erogazione degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, in continuo aumento di incidenza, a cui si è accompagnato un inverso andamento della contribuzione da parte dei consiglieri. Ciò ha indotto la stessa Corte a ritenere «particolarmente problematica, e già critica, la sostenibilità degli oneri per gli assegni vitalizi», configurandosi «quindi la particolare urgenza di adottare ulteriori misure di contenimento e risanamento».

Il secondo degli antefatti è costituito dall'ordine del giorno «Linee guida sull'istituto dell'assegno vitalizio», approvato dalla Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, riunita in assemblea plenaria il 10 ottobre 2014, la quale, ravvisando l'opportunità di un'omogeneità dei trattamenti vitalizi nelle varie Regioni, ha adottato una iniziativa unitaria diretta a sollecitare l'adozione di una serie di misure costituenti «i parametri minimi e comuni a cui tutte le Regioni intendono fare riferimento per interventi in materia entro la fine dell'anno», tra cui quelle al cui schema si è sostanzialmente attenuto il censurato art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015.

Dai lavori preparatori risulta altresì l'esigenza di equità perseguita con l'introduzione delle misure riduttive censurate dirette ad incidere su un regime ritenuto di favore, soprattutto in raffronto ai presupposti necessari per godere dei trattamenti di quiescenza.

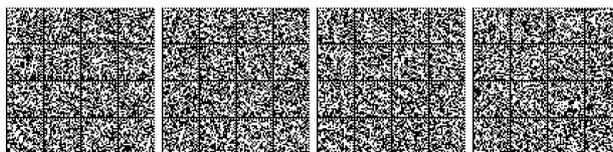
Quanto precede consente di concludere che l'iniziativa legislativa censurata è motivata da finalità di contenimento dei costi, a sua volta supportata da esigenze di sostenibilità del sistema dei vitalizi e di coordinamento interregionale, nonché da ragioni di equità a fronte di un trattamento normativo vantaggioso.

Orbene, in tema di trattamenti vitalizi dei consiglieri regionali, questa Corte ha considerato idoneo, sul piano della ragionevole giustificazione, l'intento di contenimento della spesa e quello di sostenibilità del regime dei predetti trattamenti; inoltre ha condiviso le «esigenze di sobrietà» da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore quanto: a età e contribuzione minima necessaria per maturare il diritto all'assegno; ad ammontare della contribuzione gravante sul consigliere in rapporto alla sua misura; alla possibilità di cumularlo con altro trattamento vitalizio (in tutto o in parte) e di quiescenza altrimenti maturato, in passato anche in virtù di contribuzioni figurative (finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)» (sentenza n. 136 del 2022).

Tali elementi di vantaggio, seppur sensibilmente temperati nell'evoluzione normativa successiva, risultano più marcati per i trattamenti retti dai regimi maggiormente risalenti, quali quelli di cui al giudizio *a quo* - secondo l'ordinanza di rimessione, tutti gli attori nel giudizio principale hanno svolto i mandati consiliari entro l'VIII Legislatura, conclusasi nel 2003 - regolati anche dall'Ordinamento della cassa mutua di previdenza per i consiglieri della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, approvato dal Consiglio regionale il 19 febbraio 1971, avente natura regolamentare (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 ottobre 1996, n. 8789), oltre che dalla successiva legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 settembre 1995, n. 38 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali e modifiche alla legge regionale 9 settembre 1964, n. 2), più volte modificata nel corso del tempo, che ha soppresso la cassa mutua.

Più in particolare, la normativa regolamentare assoggettava i consiglieri regionali a una contribuzione mensile pari al 17,8 per cento (nell'ultimo periodo di vigenza) dell'indennità di presenza forfettizzata lorda spettante ai consiglieri (art. 3), prevedendo che l'assegno venisse liquidato a quelli cessati dal mandato che avessero compiuto 60 anni e corrisposto i contributi per almeno 5 anni, con un'età minima che si abbassava di un anno per ogni anno in più di mandato consiliare o di contribuzione «con il limite all'età di 55 anni» (art. 4, lettera *a*); la misura dell'assegno variava a seconda del numero di anni di contribuzione, raggiungendo il 26,25 per cento dopo 5 anni, il 92,25 per cento dopo 20 anni e il 100 per cento dopo 30 anni, percentuali dapprima calcolate sull'intera indennità di presenza mensile forfettizzata dei consiglieri in carica, successivamente sul 65 per cento e poi sul 64 per cento della medesima indennità (art. 8 e Tabella A allegata al regolamento). Quanto all'assegno di reversibilità - spettante al superstite se la morte fosse avvenuta: *a*) dopo la cessazione del mandato in presenza di almeno 5 anni di contribuzione; *b*) durante il mandato; *c*) dopo la concessione del vitalizio (art. 11) - esso variava, per il coniuge, da un minimo del 60 per cento a un massimo dell'80 per cento dell'assegno che sarebbe spettato al defunto, a seconda del numero di figli (art. 12).

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 38 del 1995, assoggettando i consiglieri regionali a una trattenuta mensile pari al 17 per cento dell'indennità di presenza - ancorata alle competenze spettanti ai componenti della Camera dei deputati (art. 2) - a titolo di contributo per la corresponsione dell'assegno vitalizio e del 2 per cento per la reversibilità



(art. 3), ha previsto che il trattamento spettasse ai consiglieri cessati dal mandato che avessero compiuto 60 anni e corrisposto i contributi per almeno 5 anni (art. 7); la misura dell'assegno - consistente in una percentuale dell'importo lordo dell'indennità prevista per i membri del Parlamento dall'art. 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 (Determinazione della indennità spettante ai membri del Parlamento) - raggiungeva il 17,5 per cento di detta indennità dopo 5 anni di contribuzione e comunque non poteva superare il 55 per cento dopo 20 anni di contribuzione (art. 8 e Tabella A allegata alla legge regionale). Ai superstiti veniva riconosciuto un trattamento di reversibilità nella misura complessiva del 60 per cento di quello che sarebbe spettato al consigliere deceduto (art. 17), purché fossero soddisfatti i requisiti contributivi richiesti per il diritto all'assegno (art. 16).

Si può dunque concludere che «[è] di tutta evidenza la vantaggiosità della disciplina sommariamente descritta, soprattutto se confrontata con i principi che nel tempo sono venuti regolando i trattamenti pensionistici, per quanto non assimilabili, per natura e regime, ai vitalizi goduti in conseguenza della cessazione di una determinata carica (sentenza n. 289 del 1994), salvo che per la lata funzione previdenziale che questi ultimi anche rivestono e per alcune affinità strutturali (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età, reversibilità) (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 20 luglio 2016, n. 14925 e n. 14920)» (sentenza n. 136 del 2022).

Le considerazioni che precedono consentono di riscontrare la ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale.

4.2.- Occorre adesso valutare se essi trasmodino in una disciplina irrazionalmente lesiva del legittimo affidamento, «tenendo presente che anch'esso "è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali" (sentenza n. 241 del 2019)» (sentenza n. 136 del 2022).

Ebbene, al riguardo si deve ribadire quanto recentemente affermato da questa Corte in merito ai trattamenti vitalizi dei consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige, ossia che «"[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento"» (sentenza n. 240 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 2019)» (sentenza n. 136 del 2022).

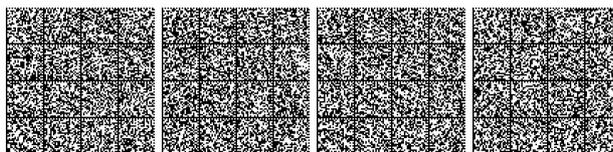
Né in senso contrario varrebbe il rilievo, operato anche dalle parti private, che si tratti di misure inserite in un percorso caratterizzato da una precedente riduzione dei vitalizi nel 2006 - pacificamente frutto della riduzione dell'ammontare massimo dell'indennità spettante ai parlamentari nazionali (ed europei), disposta dall'art. 1, comma 52, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», a cui, per la determinazione della misura del vitalizio, operava un rinvio mobile l'art. 8, comma 1, della legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 38 del 1995 fino al 2011, quando il rinvio è divenuto fisso, richiamandosi l'indennità parlamentare riferita al 1° gennaio 2011 - e dal blocco della rivalutazione dell'assegno per effetto dell'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 marzo 2014, n. 3 (Disposizioni in materia di organizzazione e di personale della Regione, di agenzie regionali e di enti locali). Ciò in quanto «ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce» (sentenza n. 234 del 2020).

D'altra parte, la previsione di un sistema di aliquote progressive conforta la proporzionalità dell'iniziativa, unitamente all'esigenza, segnalata dalla Corte dei conti, di un intervento diretto al ripristino della sostenibilità del regime dei vitalizi regionali, rammentandosi la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'effettività delle condizioni di crisi di un sistema previdenziale «consente [...] di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli» (sentenza n. 173 del 2016).

Circa la prevedibilità della misura, anche con riferimento ai vitalizi in considerazione, si può affermare che gli interessati non potessero «fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive pro futuro, a fronte di trattamenti così come in precedenza descritti e delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale» (sentenza n. 136 del 2022).

A quest'ultimo proposito occorre ricordare come, nel medesimo periodo di operatività della normativa censurata, abbiano trovato applicazione prelievi, variamente denominati, che hanno riguardato i trattamenti pensionistici di importo più elevato, di cui le riduzioni all'odierno esame riproducono la struttura. Ci si riferisce, in particolare, a quelli di cui all'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», e all'art. 1, comma 261, 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).

Sebbene l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015 non possa ritenersi attuativo del citato art. 1, comma 487, della legge n. 147 del 2013 - in quanto quest'ultimo prescriveva il versamento «all'entrata del bilancio dello Stato» del risparmio derivante dalle misure di contenimento applicate anche ai vitalizi regionali, ciò che nella fattispecie non è previsto, altrimenti vanificandosi l'evidenziata finalità di riequilibrio del sistema perseguita dall'intervento - esso concorre a smentire l'imprevedibilità della riduzione, preconizzata, seppur solo poco tempo prima, dalla disposizione statale.



Né, a sostegno dell'affidamento, può essere utilmente evocato l'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, norma questa che fa salvi i trattamenti vitalizi in corso di erogazione solo con riguardo alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione (sentenza n. 136 del 2022).

Alla luce di quanto precede, si deve concludere che le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in una disciplina lesiva del legittimo affidamento, onde la non fondatezza delle questioni sollevate.

5.- Passando al secondo ordine di censure, il rimettente sostiene che l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015 violi gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto l'intervento riduttivo previsto rivestirebbe natura sostanzialmente tributaria, costituendo un prelievo coattivo, acquisito al bilancio, correlato a un dato indice di capacità contributiva e gravante solo su una ristretta categoria di soggetti e non su tutti i cittadini, con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e irrispettoso dei canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

Le censure non sono fondate.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la fattispecie tributaria postula il ricorrere di una disciplina legale “finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico” (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, “a sovvenire pubbliche spese” (fra le molte, sentenza n. 89 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 240 del 2019).

Nel caso in esame, tuttavia, i tratti distintivi della fattispecie tributaria non si rinvergono.

La scelta legislativa di incidere pro futuro sull'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti, infatti, non si atteggia come prelievo a loro carico, in ragione dell'indice di capacità contributiva espresso da tale trattamento, onde chiamarli a sovvenire più intensamente le pubbliche spese, bensì quale misura di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema, così da sottrarla alla logica che permea l'imposizione tributaria (sentenze n. 263 del 2020 e n. 240 del 2019). In tal senso depongono sia la finalità di risparmio espressa dall'art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, sia la *ratio* di sostenibilità del regime regionale dei vitalizi sottesa all'intervento ed evincibile dalla sua matrice, quale precedentemente illustrata.

Ne discende la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.- Con il terzo ordine di censure, il giudice *a quo* deduce la violazione degli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., in quanto l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, riducendo l'ammontare del vitalizio, avrebbe pregiudicato la *ratio* a esso sottesa di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia d'indipendenza, a presidio dei principi di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), di accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.), di libero esercizio delle funzioni di consigliere regionale senza vincolo di mandato (artt. 67 e 69 Cost.) e, più in generale, della posizione costituzionale assicurata dagli artt. 64, 66 e 68 Cost.

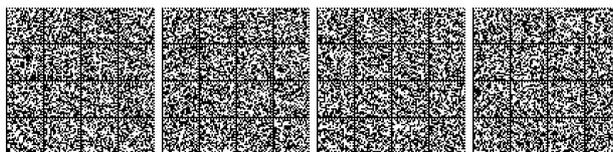
6.1.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 64, 66, 67, 68 e 69 Cost. non sono fondate.

Al riguardo si deve ribadire quanto affermato da questa Corte a fronte di analoghe censure formulate avverso le misure di riduzione dei vitalizi spettanti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige: «“[a]l Parlamento nazionale [...] deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare [...], in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare” (sentenza n. 24 del 1968; nello stesso senso, ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Ad esso “vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali” (sentenza n. 66 del 1964), “negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari” (sentenza n. 6 del 1970; nello stesso senso, sentenze n. 110 del 1970, n. 143 del 1968 e n. 14 del 1965), considerato che, “diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenza n. 301 del 2007)” (sentenza n. 279 del 2008). Alla luce delle considerazioni che precedono, i parametri evocati risultano inconferenti, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a essi (sentenza n. 198 del 2021)» (sentenza n. 136 del 2022).

6.2.- Restano da esaminare le censure formulate in riferimento agli artt. 48 e 51 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Già da tempo questa Corte ha affermato che «[i]n un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse. In attuazione di questo indirizzo, che si ricava dal prin-



cipio generale formulato nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, sia la Costituzione (art. 69) sia alcuni Statuti speciali espressamente assicurano ai membri del Parlamento ed ai componenti dei consigli regionali la corresponsione di una indennità, demandandone alla legge la determinazione» (sentenza n. 24 del 1968).

Da parte sua, la Corte di cassazione - pronunciando con riferimento ai parlamentari in sede di regolamento di giurisdizione, ma con considerazioni che, con riguardo al diritto di accesso alle cariche elettive, valgono anche per i consiglieri regionali - ha evidenziato il raccordo tra l'indennità e il successivo trattamento vitalizio, riconoscendo a entrambi la funzione di non ostacolare l'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.) e, indirettamente, di garantire la libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.) (ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 10 novembre 2020, n. 25211).

Occorre, tuttavia, rammentare che «la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, terzo comma, della Costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore (v., oltre alla già citata sentenza n. 193 del 1981, le sentenze n. 52 del 1997 e n. 35 del 1981)» (sentenza n. 454 del 1997).

Né si può ritenere che, nella fattispecie, tale discrezionalità sia stata esercitata dal legislatore regionale in maniera manifestamente irragionevole o arbitraria, alla stregua non solo delle considerazioni precedentemente svolte a proposito della *ratio* giustificatrice delle misure riduttive adottate, ma anche della loro incidenza sui soli trattamenti di più elevato ammontare.

Tale ultima considerazione, valutata unitamente alla cumulabilità - espressamente prevista dal regolamento della cassa mutua (art. 10) e non esclusa dalla legislazione regionale successiva - con il trattamento pensionistico altrimenti maturato, anche in virtù di contribuzioni figurative - finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)» - consente comunque di escludere che le riduzioni operate abbiano condotto a un regime lesivo delle funzioni perequative e di garanzia proprie del trattamento vitalizio. Di qui la non fondatezza delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 67 - questi ultimi tre parametri evocati a fondamento del principio di tutela del legittimo affidamento - 97 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE); agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali» - dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 183

Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Lavoratore assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, dello statuto dei lavoratori - Previsione che l'ammontare delle indennità è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità - Inammissibilità delle questioni - Indifferibilità dell'intervento del legislatore, al fine di garantire appieno la tutela del lavoro.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da F. M.H. contro Così per Gioco 2 srls, con ordinanza del 26 febbraio 2021, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Filippo Aiello e Alberto Piccinini per F. M.H. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 febbraio 2021, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, rivodata, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.



La disposizione è censurata limitatamente alle parole «ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, [...] l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3, comma 1, [...] è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

1.1.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere sul ricorso proposto da una lavoratrice, licenziata per giustificato motivo oggettivo da un datore di lavoro che non raggiunge i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

Il rimettente ritiene che non sia stata dimostrata la sussistenza del giustificato motivo oggettivo, dedotto in termini generici e tautologici, e che il rapporto di lavoro, instaurato dopo il 7 marzo 2015, sia assoggettato alle previsioni degli artt. 3 e 9 del d.lgs. n. 23 del 2015, che dimezzano l'indennizzo spettante al lavoratore ingiustamente licenziato e pongono il limite invalicabile delle sei mensilità dell'ultima retribuzione percepita.

1.2.- L'indennità dovrebbe essere individuata «nello stretto varco risultante fra il minimo di tre e il massimo di sei mensilità» e sarebbe inidonea, pertanto, «a soddisfare il test di adeguatezza» e a garantire il riconoscimento di un'indennità personalizzata.

Il tenore letterale della disposizione censurata sarebbe inequivocabile e non si presterebbe ad alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, che consenta di salvaguardare l'adeguatezza e la dissuasività del rimedio previsto dal legislatore.

Il rimettente prospetta il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea.

Le censure muovono dal rilievo che la distinzione delle tutele in base ai requisiti occupazionali del datore di lavoro sia fondata «su un elemento che risulta esterno al rapporto di lavoro» e si giustifichi alla luce del carattere più problematico del riassorbimento del lavoratore nelle realtà di piccole dimensioni.

La tutela del diritto al lavoro, che si tradurrebbe nell'imposizione di limiti al potere di recesso del datore di lavoro, potrebbe essere anche affidata a un meccanismo monetario, a condizione che sia garantita la complessiva adeguatezza del risarcimento, prescritta anche dall'art. 24 della Carta sociale europea.

Il rimettente assume che «la previsione di un indennizzo così esiguo», non superiore alle sei mensilità e senza neppure «l'alternativa della riassunzione», non attui un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto. La previsione censurata, difatti, «nella parte in cui determina un limite massimo del tutto inadeguato e per nulla dissuasivo», non garantirebbe «un'equilibrata compensazione» e «un adeguato ristoro» del pregiudizio e non svolgerebbe la necessaria funzione deterrente.

Secondo il giudice *a quo*, l'art. 24 della Carta sociale europea, nell'imporre un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione nel caso di licenziamento intimato senza un valido motivo, vieterebbe in linea di principio la predeterminazione di un tetto massimo, che svincola l'indennità dal danno subito e non presenta un carattere sufficientemente dissuasivo.

La «funzione compensativa» e «l'efficacia deterrente della tutela indennitaria» sarebbero compromesse, inoltre, dalla previsione di un'indennità «ricompresa in un divario fra tre e sei mensilità», che rappresenterebbe «una forma pressoché uniforme di tutela» e finirebbe per attribuire rilievo esclusivo al «numero degli occupati». Si tratterebbe di «criterio trascurabile nell'ambito di quella che è l'attuale economia», che non consentirebbe alcun adeguamento dell'importo riconosciuto alle peculiarità del caso concreto e, in particolare, alla «gravità della violazione», al più significativo criterio delle dimensioni dell'impresa, legato anche ai «dati economico finanziari ricavabili dai bilanci».

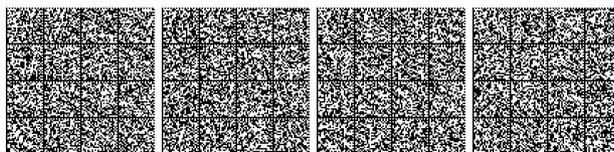
2.- Si è costituita in giudizio la parte ricorrente nel giudizio principale e ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Roma.

2.1.- In punto di ammissibilità, la parte evidenzia che il giudice *a quo* ha esposto in modo esauriente i fatti di causa e ha offerto un'adeguata motivazione circa la rilevanza delle questioni e l'impraticabilità di una interpretazione adeguatrice. Il petitum sarebbe stato formulato in termini inequivocabili e solleciterebbe a questa Corte un intervento «a rime obbligate».

2.2.- Quanto al merito delle questioni, la disposizione censurata non consentirebbe di adeguare l'ammontare dell'indennità, «ridotto fra tre e sei mensilità», alle particolarità del caso concreto, in base ai criteri valorizzati dalla stessa giurisprudenza di questa Corte. Nel caso di specie, sarebbe soltanto il numero degli occupati, poco significativo ai fini della valutazione dell'effettiva forza economica dell'impresa, a determinare l'ammontare dell'indennità.

La tutela riconosciuta dalla legge, con un indennizzo di «misura esigua», non sarebbe né adeguata, né dissuasiva.

A sostegno della razionalità del criterio individuato dal legislatore, non si potrebbero neppure invocare le considerazioni di questa Corte, che ha reputato compatibile con la Costituzione, nelle imprese più piccole, un regime di tutela



esclusivamente indennitaria. In tali fattispecie, si coglierebbero ragioni legate all'esigenza di salvaguardare la natura fiduciaria del rapporto di lavoro e di non gravare tali imprese di costi eccessivi. Ragioni che non si adatterebbero a un sistema di tutela eminentemente indennitaria.

La parte rileva, inoltre, che la disciplina censurata si applica alla «quasi totalità delle imprese nazionali» e alla «gran parte dei lavoratori». L'accoglimento delle questioni, nei termini prospettati dal rimettente, varrebbe a conferire portata generale alla regola di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, che già consentirebbe di attribuire rilievo alle dimensioni dell'impresa. Ove tale strada non apparisse percorribile, si potrebbe comunque caducare la fissazione del tetto massimo delle sei mensilità, senza incidere sulla regola del dimezzamento dell'importo delle indennità.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili, irrilevanti o comunque manifestamente infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Roma.

3.1.- In linea preliminare, l'interveniente reputa le questioni inammissibili, in quanto si tratterebbe di «scegliere tra più opzioni normative», in un ambito riservato alla discrezionalità del legislatore. Lo stesso rimettente non avrebbe indicato soluzioni alternative atte a rideterminare l'indennità in diversa, e più adeguata, misura.

Ulteriore profilo di inammissibilità si riscontrerebbe nella carente motivazione in ordine alla rilevanza. Il rimettente non avrebbe illustrato le ragioni dell'inadeguatezza dell'indennizzo che è chiamato a liquidare nel caso di specie.

3.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

Spetterebbe alla discrezionalità del legislatore la scelta dei tempi e dei modi della tutela contro i licenziamenti illegittimi, tutela che ben potrebbe essere esclusivamente monetaria. Il dimezzamento previsto per i «contesti occupazionali di minori dimensioni» sarebbe coerente con un apparato di tutele che attribuisce rilievo alle dimensioni dell'impresa. Peraltro, all'interno dell'intervallo fra le tre e le sei mensilità, il giudice ben potrebbe modulare l'indennità alla stregua dei criteri enucleati da questa Corte.

Né si potrebbe invocare, in senso contrario, la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali dell'11 febbraio 2020, che non terrebbe conto della possibilità di ottenere il risarcimento di danni ulteriori rispetto a quelli prodotti dal licenziamento illegittimo e neanche della necessità di una predeterminazione dell'importo massimo, al fine di attuare il «necessario bilanciamento fra gli opposti interessi».

4.- Hanno presentato opinioni scritte, come amici curiae, l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità e la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL).

Le opinioni sono state ammesse con decreto del Presidente del 2 maggio 2022, sentito il Giudice relatore.

5.- In prossimità dell'udienza, ha depositato memoria illustrativa la parte, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

5.1.- Non sarebbero fondate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa dello Stato.

Il rimettente avrebbe indicato puntualmente l'intervento idoneo a porre rimedio ai vizi denunciati, che consisterebbe nell'eliminazione del dimezzamento e del tetto massimo delle sei mensilità. Questa Corte potrebbe limitarsi a caducare il limite delle sei mensilità, senza incidere sul dimezzamento.

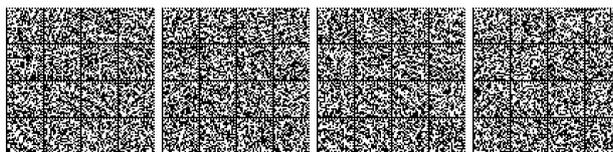
Sarebbe esaustiva anche la motivazione in punto di rilevanza e di inadeguatezza dell'indennizzo. Non si ravviserebbero, pertanto, le lacune segnalate nell'atto di intervento.

5.2.- Nel merito, la difesa dello Stato non avrebbe confutato in maniera convincente le censure mosse dal giudice *a quo*.

6.- All'udienza del 7 giugno 2022, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza di cui al reg. ord. n. 84 del 2021, il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), che regola l'indennità spettante nel caso di licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).



Il rimettente denuncia il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

1.1.- Lo statuto dei lavoratori, all'art. 18, ottavo comma, si riferisce al «datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti».

L'art. 18, nono comma, della legge n. 300 del 1970 puntualizza che, ai fini del computo del numero dei dipendenti, «si tiene conto dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto, a tale proposito, che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore». Non si computano coniuge e parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale.

Per i datori di lavoro che non presentano i descritti requisiti occupazionali, l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 prevede una indennità di importo dimezzato rispetto a quello stabilito dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 e comunque determinato «nello strettissimo intervallo fra tre e sei mensilità».

1.2.- Sull'ammontare dell'indennità vertono le censure prospettate nell'odierno giudizio.

Nel condividere le censure di illegittimità costituzionale formulate dalla parte ricorrente, il rimettente argomenta che la previsione di un indennizzo non superiore alle sei mensilità, senza neppure l'alternativa della riassunzione, non attuerebbe un ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti.

In particolare, la disposizione censurata, «nella parte in cui determina un limite massimo del tutto inadeguato e per nulla dissuasivo», non garantirebbe «un'equilibrata compensazione» e «un adeguato ristoro» del pregiudizio e non assolverebbe alla necessaria funzione deterrente.

Un'indennità così modulata rappresenterebbe «una forma pressoché uniforme di tutela» e attribuirebbe rilievo esclusivo al «numero degli occupati», elemento «trascurabile nell'ambito di quella che è l'attuale economia». Non sarebbero valorizzati, al contrario, i molteplici criteri che questa Corte ha individuato nelle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020, allo scopo di adeguare il risarcimento alla peculiarità del caso concreto.

Al generico richiamo all'art. 44 Cost., neppure ribadito nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non corrisponde un'autonoma censura, che concorra a definire il *thema decidendum* devoluto all'esame di questa Corte.

2.- Occorre, in primo luogo, esaminare le eccezioni preliminari mosse dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappresentanza e a difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.- Ha priorità logica l'esame dell'eccezione di inammissibilità per carente motivazione in punto di rilevanza. Il giudice *a quo* non avrebbe spiegato per quali ragioni, nel caso concreto, risulti equo un indennizzo più elevato.

3.1.- L'eccezione deve essere disattesa.

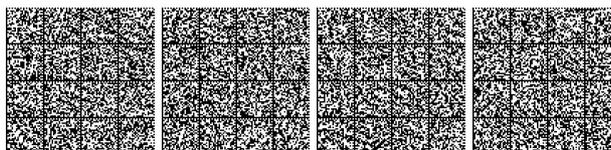
Questa Corte è costante nell'affermare che «[l']applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti» (sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto).

A tale riguardo, questa Corte ha specificato che, «[a]nche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (sentenza n. 77 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 20 del 2018, punto 2. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 174 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto).

3.2.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate in un giudizio di impugnazione di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Il datore di lavoro, rimasto contumace, non ha ottemperato all'onere di dimostrare le ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al suo regolare funzionamento, così come stabilisce l'art. 5 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali).

Il rimettente evidenzia che il datore di lavoro non possiede i requisiti occupazionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, dello statuto dei lavoratori e che al licenziamento è applicabile *ratione temporis* la disciplina dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015.



Il giudice *a quo* ha dunque illustrato, con motivazione adeguata, le ragioni che rendono necessaria l'applicazione della previsione censurata, requisito necessario e sufficiente ai fini della rilevanza delle questioni sollevate.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato, in secondo luogo, imputa al rimettente di avere demandato a questa Corte la rideterminazione dell'indennizzo adeguato e, conseguentemente, la scelta «tra più opzioni normative, tutte ugualmente conformi a Costituzione», in mancanza di «parametri normativi alternativi». Da questa angolazione, sarebbe evidente lo sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

4.1.- L'eccezione è fondata, nei termini e per i motivi di séguito precisati.

4.2.- Questa Corte, già nella sentenza n. 45 del 1965, ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost., interpretati in una prospettiva unitaria. In quell'occasione si affermò che, pur non essendo il diritto al lavoro assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, spetta al legislatore, «nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale», adeguare le tutele in caso di licenziamenti illegittimi (punto 4 del Considerato in diritto).

In armonia con tali principi, la protezione riconosciuta al lavoro dalla Costituzione, ribadita anche dall'art. 24 della Carta sociale europea, è stata collocata in un quadro contraddistinto dall'integrazione delle garanzie e dalla loro massima espansione (sentenza n. 194 del 2018, punto 14 del Considerato in diritto).

Il rimettente avvalora i dubbi di legittimità costituzionale con il richiamo alle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020, che, in merito all'indennità per i licenziamenti viziati dal punto di vista, rispettivamente, sostanziale e formale, hanno censurato un meccanismo di determinazione ancorato al rigido e uniforme criterio dell'anzianità di servizio.

Nelle pronunce richiamate, questa Corte ha ribadito che la modulazione delle tutele contro i licenziamenti illegittimi è demandata all'apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato al rispetto del principio di eguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto.

In una vicenda che vede direttamente implicata la persona del lavoratore, si rivela di importanza primaria la valutazione del giudice, chiamato, nell'alveo dei criteri individuati dalla legge, ad attuare la necessaria «personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza» (sentenza n. 194 del 2018, punto 11 del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 150 del 2020, punto 9 del Considerato in diritto).

Tra tali criteri, rilevano anche il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti, tipizzati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, confermati dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali) e largamente sperimentati nell'esperienza applicativa.

Inoltre, un organico sistema di tutele si incentra sul principio di ragionevolezza, «che questa Corte, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, ha declinato come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro» (sentenza n. 150 del 2020, punto 13 del Considerato in diritto).

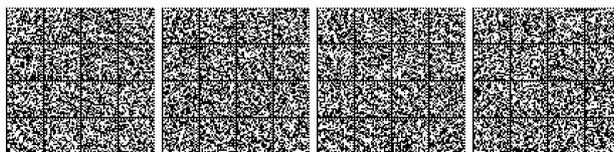
Un rimedio adeguato, che assicuri un serio ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo e dissuada il datore di lavoro dal reiterare l'illecito, si impone in forza della «speciale tutela riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano (art. 1 Cost.)» (sentenza n. 125 del 2022, punto 6 del Considerato in diritto).

4.3.- Tali esigenze di effettività e di adeguatezza della tutela si impongono anche per i licenziamenti intimati da datori di lavoro di più piccole dimensioni (di cui ai citati commi ottavo e nono dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori).

Questa Corte, nel dichiarare non fondati i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina, che per tali datori di lavoro escludeva la reintegrazione, ha posto l'accento sulla natura fiduciaria del rapporto di lavoro nell'ambito delle descritte realtà organizzative, sull'opportunità di non gravarle di oneri eccessivi e, infine, sulle tensioni che l'esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare (sentenze n. 2 del 1986, n. 189 del 1975 e n. 152 del 1975).

Inoltre, le «dimensioni che il datore di lavoro abbia conferito alla organizzazione della sua attività» rappresentano un «dato aderente alla realtà economica di comune esperienza» (sentenza n. 55 del 1974, punto 4 del Considerato in diritto). In questa prospettiva, «la componente numerica dei lavoratori ha riflessi sul modo di essere e di operare del rapporto di lavoro organizzato», soprattutto in ragione del «criterio economico suggerito per regolare gli interessi delle aziende aventi un minor numero di dipendenti, pur senza trascurare gli interessi dei lavoratori» (sentenza n. 81 del 1969, punto 4 del Considerato in diritto).

4.4.- L'assetto delineato dal d.lgs. n. 23 del 2015 è profondamente mutato rispetto a quello analizzato dalle più risalenti pronunce di questa Corte. La reintegrazione è stata circoscritta entro ipotesi tassative per tutti i datori di lavoro e le dimensioni dell'impresa non assurgono a criterio discrezionale tra l'applicazione della più incisiva tutela reale e la concessione del solo ristoro pecuniario.



In un sistema imperniato sulla portata tendenzialmente generale della tutela monetaria, la specificità delle piccole realtà organizzative, che pure permane nell'attuale sistema economico, non può giustificare un sacrificio sproporzionato del diritto del lavoratore di conseguire un congruo ristoro del pregiudizio sofferto.

5.- Il rimettente, in continuità con la giurisprudenza di questa Corte, segnala le disarmonie insite nella predeterminazione dell'indennità stabilita nell'ipotesi di datori di lavoro che non raggiungono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Tali disarmonie traggono origine, per un verso, dall'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità e, per altro verso, dal criterio distintivo individuato dal legislatore, che si incardina sul numero degli occupati.

5.1.- Quanto al primo profilo, si deve rilevare che un'indennità costretta entro l'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, che consideri tutti i criteri rilevanti enucleati dalle pronunce di questa Corte e concorra a configurare il licenziamento come *extrema ratio*.

5.2.- Quanto al secondo profilo, si deve evidenziare che il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge conferisce un rilievo preponderante, se non esclusivo, al numero dei dipendenti, che, a ben vedere, non rispecchia di per sé l'effettiva forza economica del datore di lavoro, né la gravità del licenziamento arbitrario e neppure fornisce parametri plausibili per una liquidazione del danno che si approssimi alle particolarità delle vicende concrete.

Invero, in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari. Il criterio incentrato sul solo numero degli occupati non risponde, dunque, all'esigenza di non gravare di costi sproporzionati realtà produttive e organizzative che siano effettivamente inidonee a sostenerli.

Il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza.

5.3.- In conclusione, un sistema siffatto non attua quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi.

6.- Si deve riconoscere, pertanto, l'effettiva sussistenza del *vulnus* denunciato dal rimettente e si deve affermare la necessità che l'ordinamento si doti di rimedi adeguati per i licenziamenti illegittimi intimati dai datori di lavoro che hanno in comune il dato numerico dei dipendenti.

Al *vulnus* riscontrato, tuttavia, non può porre rimedio questa Corte.

Non si ravvisa, infatti, una soluzione costituzionalmente adeguata, che possa orientare l'intervento correttivo e collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci.

6.1.- Si deve rilevare, in primo luogo, che la fattispecie sottoposta allo scrutinio di questa Corte non può essere comparata con quella esaminata nelle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020.

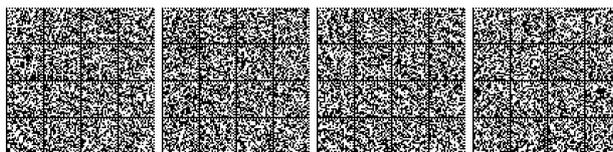
In quel frangente, i rimettenti hanno chiesto la caducazione di un criterio di computo dell'indennità parametrato sulla sola anzianità di servizio. Peraltro, rimosso il meccanismo individuato dal legislatore, è stato possibile rinvenire nel sistema criteri collaudati, idonei a indirizzare la valutazione del giudice e a supplire all'eliminazione di un parametro fisso e immutabile.

Nel caso di specie, il rimettente non chiede a questa Corte di caducare un meccanismo di determinazione, parte integrante di un sistema che comunque si ricompone secondo linee coerenti. La richiesta concerne piuttosto la ridefinizione - in *melius* per il lavoratore illegittimamente licenziato - della stessa soglia massima dell'indennità, in difetto di soluzioni predefinite che possano circoscrivere il carattere manipolativo dell'intervento auspicato, ridefinizione che spazia in un intervallo di plurime soluzioni possibili, anche in ragione delle diverse caratteristiche dei datori di lavoro di piccole dimensioni.

6.2.- Le argomentazioni addotte dal rimettente, a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale, prefigurano, quindi, una vasta gamma di alternative e molteplici si rivelano le soluzioni atte a superare le incongruenze censurate.

Nella stessa direzione muovono anche i rilievi della parte, che pure sottendono una molteplicità di opzioni.

6.2.1.- Il legislatore ben potrebbe tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano.



Non spetta, dunque, a questa Corte scegliere, tra i molteplici criteri che si possono ipotizzare, quelli più appropriati.

6.2.2.- Il giudice *a quo* prospetta, quale soluzione idonea, anche l'eliminazione del regime speciale previsto per i piccoli datori di lavoro.

Anche tale soluzione non potrebbe che essere rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore, per le ragguardevoli implicazioni sistematiche che presenta.

6.2.3.- Tenuto conto dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte e alla luce delle innovazioni legislative intervenute (art. 3 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96), le soglie dell'indennità dovuta potranno essere rimodulate secondo una pluralità di criteri.

Anche da questo punto di vista, trova conferma l'ampio spettro delle soluzioni che il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe elaborare.

7.- A ognuna delle scelte ipotizzabili corrispondono, infatti, differenti opzioni di politica legislativa. Si profilano, dunque, ineludibili valutazioni discrezionali, che, proprio perché investono il rapporto tra mezzi e fine, non possono competere a questa Corte.

Rientra, infatti, nella prioritaria valutazione del legislatore la scelta dei mezzi più congrui per conseguire un fine costituzionalmente necessario, nel contesto di «una normativa di importanza essenziale» (sentenza n. 150 del 2020), per la sua connessione con i diritti che riguardano la persona del lavoratore, scelta che proietta i suoi effetti sul sistema economico complessivamente inteso.

Come già questa Corte ha segnalato (sentenza n. 150 del 2020, punto 17 del Considerato in diritto), la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie.

Nel dichiarare l'inammissibilità delle odierne questioni, questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte (sentenza n. 180 del 2022, punto 7 del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 184

Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, in speciale composizione, in accoglimento del ricorso avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Siciliana, dapprima resa pubblica con lettura del dispositivo in udienza e poi adottata con sentenza - Ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti promossi dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato - Lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione nonché violazione del principio di leale collaborazione - Spettanza allo Stato, e per esso alle richiamate sezioni riunite della Corte dei conti, del potere di esercitare la funzione giurisdizionale e adottare la citata decisione.

- Corte dei conti, sede giurisdizionale, speciale composizione, dispositivo reso nell'udienza del 7 ottobre 2021; sentenza n. 20/2021/DELCL.
- Costituzione, artt. 5, 118 e 120; statuto della Regione Siciliana, art. 19, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

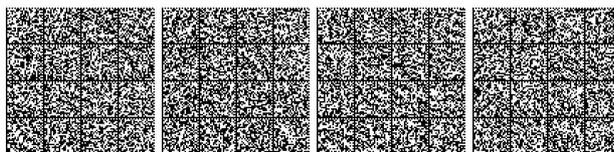
nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito del dispositivo della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELCL, letto all'udienza del 7 ottobre 2021, e della citata sentenza n. 20/2021/DELCL, promossi dalla Regione Siciliana con ricorsi notificati, il primo, a mezzo posta elettronica certificata (PEC) il 30 novembre 2021 e a mezzo raccomandata il 30 novembre - 9 dicembre 2021, il secondo, a mezzo PEC il 19 gennaio 2022 e a mezzo raccomandata il 19-28 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 1° dicembre 2021 e il 25 gennaio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 4 del registro conflitti tra enti 2021 e al n. 1 del registro conflitti tra enti 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2021 e n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Aristide Police e Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e il Vice Procuratore generale della Corte dei conti Adelisa Corsetti per la Procura generale presso la Corte dei conti;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30 novembre 2021, depositato il successivo 1° dicembre 2021, e iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti del 2021, la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento al dispositivo, letto all'udienza del 7 ottobre 2021, della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELIC, resa in relazione al ricorso n. 740/SR/DELIC, proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana.

In particolare, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato - e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione - a seguito dell'approvazione della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), l'esercizio della funzione giurisdizionale e, conseguentemente, il potere di adottare la decisione di cui al dispositivo, reso all'udienza del 7 ottobre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELIC.

La decisione impugnata sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione Siciliana e, nella specie, delle prerogative dell'Assemblea regionale siciliana di cui all'art. 19, terzo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). Tale lesione sarebbe conseguenza del fatto che, a seguito della promulgazione della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021, di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2019, adottata ai sensi del citato art. 19, terzo comma, dello statuto speciale, la Corte dei conti non ha dichiarato improcedibile il giudizio di appello, in tal modo violando anche l'art. 100 del codice di procedura civile e l'art. 150 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato) e ponendosi in contrasto con la consolidata giurisprudenza sulla materia.

La citata decisione lederebbe, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 118 e 120 della Costituzione, in quanto l'esercizio della funzione di controllo affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti, in sede di parificazione, costituirebbe espressione di una funzione ausiliaria rispetto all'assemblea legislativa.

La ricorrente chiede, di conseguenza, l'annullamento del citato dispositivo e degli eventuali provvedimenti successivamente adottati.

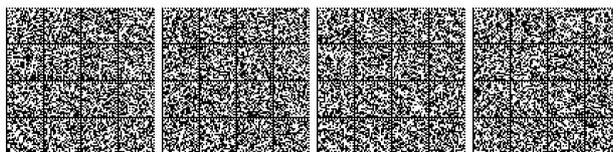
2.- Con un successivo ricorso (iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2022), notificato il 19 gennaio 2022 e depositato il successivo 25 gennaio 2022, la medesima Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento all'emanazione della sentenza n. 20/2021/DELIC da parte delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, della Corte di conti, in relazione al medesimo giudizio n. 740/SR/DELIC, depositata il 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021.

La Regione chiede che sia dichiarato che non spettava allo Stato - e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione - a seguito dell'approvazione della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021, esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la citata sentenza n. 20/2021/DELIC, in violazione dell'autonomia e, in specie, delle prerogative dell'Assemblea regionale siciliana di cui all'art. 19, terzo comma, dello statuto reg. Siciliana, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 118 e 120 Cost.

La ricorrente chiede, di conseguenza, l'annullamento della citata sentenza.

3.- In entrambi i ricorsi la Regione premette, in fatto, che la vicenda trae origine dall'impugnativa, promossa dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, avverso la decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019 (n. 6/2021/SS.RR./PARI), resa dalle Sezioni riunite per la Regione Siciliana ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione Siciliana).

Il Procuratore generale, anzitutto, contestava la corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo dei crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che, pur non parificato dalle Sezioni riunite regionali, sarebbe stato da queste ultime erroneamente computato in difetto, secondo la normativa contabile di riferimento (paragrafo 3.3. dell'Allegato 4/2 al 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»). Inoltre, rilevava che - con riguardo alla partita contabile inerente alle spese del “perimetro sanitario”, pure non parificata dalle Sezioni riunite regionali per una serie di irregolarità - non era stata sollevata questione di legittimità costituzionale della norma regionale (l’art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di stabilità regionale») che sarebbe stata all’origine delle rilevate irregolarità.

La ricorrente ricorda che, nonostante fosse stata adottata, in data 30 settembre 2021, la legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2019, la Corte dei conti a sezioni riunite, in speciale composizione, all’udienza del 7 ottobre 2021, ha pronunciato il dispositivo della sentenza n. 20/2021/DELC, poi depositata il 17 dicembre 2021, con cui sono stati accolti tutti i motivi di ricorso proposti nei confronti della decisione di parificazione resa dalle Sezioni riunite per la Regione Siciliana.

4.- Con l’adozione di tale decisione, le Sezioni riunite in speciale composizione avrebbero violato non solo l’art. 100 cod. proc. civ. - là dove pone come condizione dell’azione la sussistenza dell’interesse ad agire, che sarebbe venuto meno per effetto dell’entrata in vigore della citata legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 - e l’art. 150 del r.d. n. 827 del 1924, che postula l’intangibilità del rendiconto approvato dall’Assemblea regionale, ma, prima di tutto, l’art. 19, terzo comma, dello statuto reg. Siciliana, che attribuisce all’Assemblea regionale il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione.

La ricorrente sostiene, infatti, che la decisione di parifica - secondo la normativa vigente cui la Regione Siciliana si è adeguata fin dall’entrata in vigore della Costituzione, con il d.lgs. n. 655 del 1948 - sia espressione dell’ausiliarità della funzione svolta dalla Corte dei conti in quella sede nei confronti dell’assemblea legislativa e costituisca un mero presupposto per pervenire all’intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall’organo legislativo. Nonostante ciò, la pronuncia contestata con i ricorsi in esame sarebbe intervenuta forzatamente sulla potestà legislativa regionale con potenziali effetti inibitori dell’efficacia della legge regionale stessa, nonostante l’improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

La citata pronuncia violerebbe anche il principio di leale collaborazione. Infatti, ammettere che le scelte di autocorrezione dell’ente, operate secondo le indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo in sede di approvazione con legge del rendiconto, possano essere messe in discussione in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, significherebbe consentire una «conseguenza sanzionatoria» in sede giurisdizionale, in contrasto con l’autonomia riconosciuta agli enti locali e alle Regioni.

5.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che i ricorsi vengano rigettati, in quanto manifestamente inammissibili e non fondati.

In via preliminare, i ricorsi sarebbero inammissibili per carenza di interesse.

La decisione impugnata sarebbe meramente applicativa della norma del codice di giustizia contabile che prevede il sindacato giurisdizionale sulla decisione di parifica da parte delle Sezioni riunite, norma non censurata dinanzi a questa Corte.

I ricorsi sarebbero, inoltre, privi di tono costituzionale in quanto volti a censurare un mero error in procedendo e cioè il fatto che la decisione impugnata sarebbe stata adottata in carenza di interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.).

Nel merito, i ricorsi sarebbero privi di fondamento.

Non vi sarebbe alcuna possibile interferenza fra le attribuzioni dell’organo legislativo, chiamato a effettuare un controllo politico sulla corretta allocazione delle risorse da parte dell’esecutivo in sede di approvazione del rendiconto, e quelle delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, chiamate, invece, a verificare la correttezza del risultato di amministrazione, che proietta i suoi effetti sull’intero ciclo di bilancio.

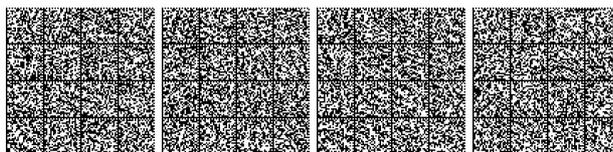
L’oggetto del giudizio delle Sezioni riunite non sarebbe l’atto legislativo, ma la correttezza o meno del risultato di amministrazione e, quindi, l’esattezza oppure l’erroneità di un mero dato contabile.

L’intangibilità del rendiconto approvato con legge non precluderebbe, nel caso in cui il risultato di amministrazione fosse errato, le conseguenti azioni correttive che dovessero rendersi necessarie, in sede di assestamento, per assicurare l’equilibrio di bilancio.

6.- In entrambi i giudizi ha chiesto di intervenire il Procuratore generale presso la Corte dei conti per ottenere che questa Corte dichiari inammissibili i ricorsi per conflitto proposti dalla Regione Siciliana.

In punto di ammissibilità dell’intervento, il Procuratore generale ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, nei giudizi inerenti ai conflitti di attribuzione tra enti, è ammissibile l’intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi dall’esito della decisione, senza possibilità di far valere le loro ragioni.

Nella specie, si verserebbe nella situazione appena descritta.



Oggetto immediato dei conflitti in esame è una decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, adottata all'esito di un giudizio instaurato per effetto del ricorso del pubblico ministero contabile avverso una decisione di parificazione.

L'eventuale accoglimento dei citati ricorsi, pertanto, inciderebbe indiscutibilmente sul potere di quest'ultimo di agire in giudizio e di formulare domande e conclusioni nei giudizi innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione «nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo» (art. 11, comma 6, lettera e, cod. giust. contabile).

Sarebbe, inoltre, ammissibile - sempre in armonia con la giurisprudenza costituzionale - anche l'intervento personale del Procuratore generale della Corte dei conti quale ricorrente nel giudizio in cui è stata emanata la pronuncia in relazione alla quale è sorto il conflitto e, più in generale, quale rappresentante - ai sensi dell'art. 12, comma 2, cod. giust. contabile - del pubblico ministero innanzi alle Sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti e, quindi, parte nel giudizio la cui decisione è oggetto del conflitto.

Quanto ai ricorsi, essi sarebbero inammissibili.

Proprio perché volti a contestare, in ultima analisi, la possibilità di sindacare una legge da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti, essi riguarderebbero la provvista di giurisdizione di quest'ultima e sarebbero, pertanto, riconducibili alle questioni di giurisdizione, estranee all'ambito di operatività del ricorso per conflitto di attribuzione fra enti, ai sensi dell'art. 37, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Il Procuratore generale sostiene, infatti, che la legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 abbia novato la fonte dell'oggetto del giudizio, facendo propri i risultati contabili di cui all'impugnata decisione di parifica n. 6/2021/SS.RR./PARI delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana. Pertanto, la sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avrebbe illegittimamente prodotto effetti conformativi sulla citata legge regionale, rideterminando alcuni saldi del rendiconto.

La decisione impugnata sarebbe, peraltro, viziata da eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di competenza del legislatore, in quanto sarebbe stata applicata non la disciplina esistente (e cioè l'art. 40 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»), ma una disciplina creata dal medesimo giudice.

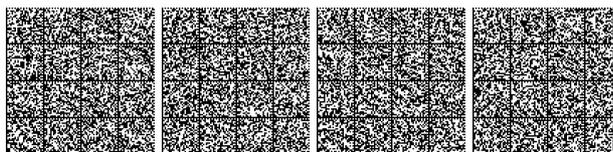
È, inoltre, messa in discussione la stessa applicabilità al caso di specie dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, che radica la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione «nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo». Nella specie le Sezioni riunite in speciale composizione avrebbero deciso, non già su una deliberazione, ma su una sentenza, peraltro emessa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana che, quali organi di vertice della funzione giurisdizionale e di controllo, al pari delle Sezioni riunite in speciale composizione, porrebbero delicati problemi di coordinamento interistituzionale, tali da evocare possibili conflitti di competenza.

7.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.- La Regione Siciliana, con due distinti ricorsi (iscritti, rispettivamente, al n. 4 del registro conflitti tra enti del 2021 e al n. 1 del registro conflitti tra enti del 2022), ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in relazione alla decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, in speciale composizione, dapprima resa pubblica, nell'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, impugnato con il primo ricorso (reg. confl. enti n. 4 del 2021), e poi adottata con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021 e impugnata con il successivo ricorso (reg. confl. enti n. 1 del 2022).

Si tratta della pronuncia con cui le citate Sezioni riunite hanno accolto il ricorso della Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), nonostante, nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana avesse approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).



La ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato - e per esso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione - esercitare la funzione giurisdizionale e, conseguentemente, adottare la citata decisione. Chiede, pertanto, che siano annullati sia il dispositivo, sia l'intera sentenza.

1.1.- L'assunto della Regione Siciliana è che, adottando tale decisione, nonostante l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021, le Sezioni riunite in speciale composizione abbiano violato le attribuzioni costituzionali e statutarie regionali e, in particolare, l'art. 19 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che assegna all'Assemblea regionale siciliana il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione. Sarebbero inoltre violati l'art. 100 del codice di procedura civile, poiché l'interesse ad agire, condizione dell'azione, sarebbe venuto meno proprio per effetto dell'entrata in vigore della citata legge regionale, e l'art. 150 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), che postula l'intangibilità del rendiconto approvato dall'Assemblea regionale.

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale - secondo la normativa cui la Regione Siciliana ha fatto rinvio sin dall'entrata in vigore della Costituzione, con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana) - costituirebbe espressione della funzione referente e ausiliaria assegnata alla Corte dei conti nei confronti di Consiglio e Giunta regionale, quali organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale. Essa mirerebbe a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio, contenute nel rendiconto regionale relativo all'anno precedente, predisposto dall'amministrazione regionale, al fine di consentire all'organo legislativo regionale di effettuare il controllo politico sull'operato dell'esecutivo regionale, in sede di approvazione del medesimo rendiconto con legge.

La decisione di parifica, pertanto, sarebbe teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto, costituendo presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo.

La pronuncia impugnata con i conflitti in esame, in quanto emessa a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale, avrebbe, invece, illegittimamente inciso sulla potestà legislativa regionale, con effetti vincolanti sul contenuto della stessa e con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale già adottata, analoghi a quelli espressamente previsti dall'art. 1, comma 7, 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, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014.

Secondo la ricorrente, sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione.

La natura collaborativa della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica, ausiliaria rispetto a quella esercitata dall'assemblea legislativa regionale, sarebbe compromessa dal riconoscimento della possibilità di mettere in discussione, in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, le scelte di autocorrezione dell'ente, già operate, peraltro alla luce delle indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo, in sede di approvazione del rendiconto con legge.

La ricorrente ritiene che ciò significherebbe ammettere la possibilità di una conseguenza sanzionatoria di tali scelte, in sede giurisdizionale, in contrasto con l'autonomia riconosciuta alle Regioni.

2.- In considerazione della connessione soggettiva e oggettiva e dell'identità delle censure proposte, i due ricorsi (reg. confl. enti n. 4 del 2021 e n. 1 del 2022) vanno trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente, deve dichiararsi l'ammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato personalmente dal Procuratore generale della Corte dei conti.

3.1.- Secondo l'ormai costante giurisprudenza costituzionale, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, «non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (sentenze n. 259 del 2019 e n. 107 del 2015; ordinanza n. 269 del 2019)» (sentenza n. 90 del 2022).

Con specifico riguardo alla richiesta di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, questa Corte ne ha recentemente affermato l'ammissibilità nel caso in cui egli sia «parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto» (sentenza n. 90 del 2022), anche ove spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi a questa Corte. La previsione generale dell'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) va, infatti, interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente



previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (sentenze n. 90 del 2022, n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013; ordinanza n. 136 del 2018).

Nella specie, il Procuratore generale presso la Corte dei conti è parte del giudizio delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, la cui decisione è oggetto di entrambi i giudizi per conflitto. L'esito di questi ultimi è, quindi, indiscutibilmente suscettibile di incidere sul potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in specie, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale, adottata dalla sezione regionale di controllo, che si ritenga lesiva dei citati interessi. Deve, pertanto, essergli consentito di far valere le proprie ragioni personalmente, nel giudizio di fronte a questa Corte.

4.- Ancora in linea preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, e dalla Procura generale della Corte dei conti interveniente.

4.1.- È eccepita, in primo luogo, dalla difesa statale, l'inammissibilità di entrambi i ricorsi per carenza di interesse.

La decisione impugnata sarebbe meramente applicativa dell'art. 11, comma 6, lettera *e*), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) che prevede il sindacato giurisdizionale sulle delibere delle Sezioni regionali di controllo, fra cui rientrano le decisioni di parificazione del rendiconto generale regionale, da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, norma non impugnata dinanzi a questa Corte.

L'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato è che dall'eventuale accoglimento dei ricorsi promossi per conflitto di attribuzione fra enti non potrebbe derivare l'effetto voluto dalla ricorrente, vale a dire la rimozione delle norme processuali che radicano il potere giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, che costituirebbero l'effettivo oggetto di contestazione da parte della Regione.

Un simile effetto si sarebbe potuto produrre solo ove quest'ultima avesse tempestivamente impugnato, dinanzi a questa Corte, in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi promosso in via principale, la citata norma del codice della giustizia contabile o avesse chiesto al giudice *a quo* di sollevare, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale della medesima.

4.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

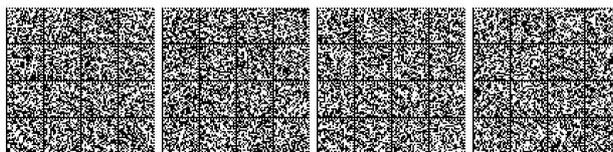
Dal tenore del ricorso - ulteriormente confermato dalla memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica - emerge che oggetto di contestazione dei giudizi promossi dalla Regione Siciliana non è il potere di impugnativa previsto dall'art. 11, comma 6, lettera *e*), cod. giust. contabile, di cui la decisione impugnata costituirebbe mera attuazione, ma solo la circostanza dell'adozione della citata decisione da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, di accoglimento dell'impugnativa promossa avverso la decisione di parificazione, a seguito dell'approvazione del rendiconto generale regionale relativo all'esercizio finanziario 2019 con la legge reg. Siciliana n. 26 del 2021.

La Regione, infatti, osserva che la giustiziabilità delle delibere di parifica era stata riconosciuta, ancor prima dell'adozione del già citato codice, dalla stessa giurisprudenza contabile, che ne aveva ravvisato il fondamento nel riconoscimento di un collegamento tra la funzione di controllo affidata alla Corte dei conti dall'art. 100 Cost. con quella giurisdizionale attribuita alla medesima dall'art. 103, terzo comma, Cost. Essa aveva inoltre riscontrato la necessità di prevedere uno strumento di tutela di fronte alla potenziale lesività, immediata e concreta, rispetto all'ente territoriale interessato, delle delibere delle Sezioni regionali di controllo (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44/2017/EL; vedi già Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 28 luglio 2014, n. 27/2014/EL).

L'art. 11, comma 6, lettera *e*), cod. giust. contabile sarebbe, pertanto, una «norma a carattere ricognitivo, positivizzante della pregressa elaborazione giurisprudenziale» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), là dove riconosce la possibilità di attivare, dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ricorso avverso le deliberazioni di parifica.

La pretesa indebita interferenza dell'organo di giustizia contabile sulle attribuzioni legislative dell'Assemblea regionale siciliana dipenderebbe piuttosto dalla circostanza che la sentenza è intervenuta dopo l'approvazione del rendiconto generale da parte della medesima assemblea, allorquando, secondo la Regione, sarebbero venuti meno i presupposti per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte delle Sezioni riunite.

Sulla base dell'assunto che la decisione di parifica costituisce momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente ed autonomamente approvato dall'organo legislativo, la ricorrente ritiene che, nella specie, la pronuncia impugnata con i ricorsi in esame sovverta il rapporto di strumentalità tipico del giudizio di parifica.



Secondo la Regione, una decisione sull'impugnativa della parifica che non preceda, come dovrebbe, ma segua l'approvazione del rendiconto generale da parte dell'assemblea legislativa sarebbe in contrasto con la natura ausiliaria propria del giudizio di parifica rispetto all'approvazione del rendiconto e lesiva dell'intangibilità di quest'ultimo in quanto suscettibile di produrre effetti erga omnes contrari alla legge regionale.

Risulta, dunque, evidente che la denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione è ravvisata nell'adozione della decisione di cui alla sentenza n. 20/2021/DELIC da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale di approvazione del rendiconto 2019. L'eventuale accoglimento dei ricorsi per conflitto, comportando la rimozione di tale decisione, soddisferebbe, quindi, la richiesta della ricorrente.

4.2.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità dei ricorsi è sollevata, sia dalla difesa statale, sia dal Procuratore generale della Corte dei conti, sull'assunto che essi difetterebbero di tono costituzionale.

La difesa statale sostiene che essi siano volti a censurare un mero error in procedendo e cioè che la decisione impugnata, con cui le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione hanno deciso nel merito sull'impugnativa proposta, sia stata adottata in carenza di interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.). La Regione avrebbe, in altri termini, impiegato il conflitto di attribuzione fra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice contabile.

Il Procuratore generale della Corte dei conti, in specie, denuncia che oggetto dei ricorsi per conflitto siano questioni di giurisdizione, in quanto tali estranee all'ambito di operatività dei conflitti fra enti, ai sensi dell'art. 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

4.2.1.- Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte, proprio con riferimento a un conflitto promosso da una Regione avverso una sentenza della Corte dei conti, ha ribadito la propria costante giurisprudenza secondo cui «i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici errores in iudicando, valendo, per questi ultimi, “i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni” (sentenza n. 224 del 2019)» (sentenza n. 90 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 22 del 2020, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015).

Nella specie, la Regione Siciliana, con entrambi i ricorsi, chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato - e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite, in sede giurisdizionale, in speciale composizione - una volta approvato con legge regionale il rendiconto generale regionale per il 2019, «l'esercizio della funzione giurisdizionale» e, conseguentemente, il potere di adottare la decisione di cui al dispositivo reso all'udienza del 7 ottobre 2021, nonché alla sentenza n. 20/2021/DELIC.

Considerata la natura della decisione di parificazione, ausiliaria e strumentale all'esercizio della funzione legislativa, la Regione ritiene che, una volta adottata la legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale 2019, sia venuto meno ogni residuo spazio per l'esercizio del potere giurisdizionale connesso all'attività di parificazione della Corte dei conti.

La circostanza che le Sezioni riunite, nonostante la sopravvenuta entrata in vigore della citata legge regionale, piuttosto che dichiarare improcedibile l'impugnativa, abbiano esercitato la funzione giurisdizionale, adottando la decisione impugnata, avrebbe determinato l'illegittima invasione della sfera di attribuzione legislativa che lo statuto speciale riserva all'Assemblea regionale siciliana.

È, in sostanza, contestata in radice la sussistenza stessa del potere giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, all'indomani dell'adozione della già citata legge reg. Siciliana n. 26 del 2021. Ciò, peraltro, è confermato dall'assunto del Procuratore generale che, pur sostenendo che i conflitti ineriscono a questioni di giurisdizione, ne individua poi l'oggetto nella denunciata insussistenza del potere di controllo giurisdizionale delle citate Sezioni riunite sulla legge regionale di approvazione del rendiconto.

In armonia con la costante giurisprudenza di questa Corte, deve, pertanto, riconoscersi la sussistenza del tono costituzionale dei conflitti in esame. La Regione ricorrente non lamenta, infatti, una lesione qualsiasi, ma una lesione di una propria attribuzione costituzionale (sentenze n. 90 e n. 26 del 2022, n. 22 del 2020, n. 28 del 2018 e n. 87 del 2015), per effetto di un atto - la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione - imputabile allo Stato, diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza, in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).



5.- Nel merito, i ricorsi non sono fondati.

5.1.- Questa Corte, sin da tempo risalente, ha ravvisato i tratti salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, affidato alla Corte dei conti e disciplinato dagli articoli da 39 a 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi, in particolare, nella «previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione» (sentenza n. 121 del 1966).

Tali caratteri erano stati delineati in coerenza con l'originaria funzione, assegnata a questo giudizio, in specie dall'art. 39 del citato r.d. n. 1214 del 1934, di controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare, ma anche separata e distinta, rispetto all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico (ancora, sentenza n. 121 del 1966).

I medesimi tratti sono stati presto estesi al giudizio di parificazione del rendiconto generale introdotto nelle Regioni ad autonomia speciale. Così è accaduto nella Regione Siciliana, per effetto dell'adozione delle norme di attuazione statutaria di cui al decreto legislativo n. 655 del 1948, che espressamente rinviano agli articoli da 39 a 41 del citato r.d. n. 1214 del 1934.

Successivamente, la legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha introdotto il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, ha definito - con le connesse discipline attuative - i fondamenti della legalità costituzionale-finanziaria.

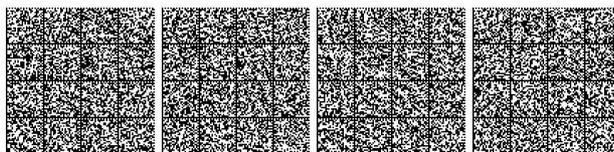
In vista dell'obiettivo di «assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 244 del 2020), il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto disposizioni volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria e, in particolare, all'art. 1, comma 5, ha esteso alle medesime il giudizio di parifica dei rendiconti regionali generali, sul modello delineato dagli artt. 39 e 40 del r.d. n. 1214 del 1934.

L'attribuzione alla Corte dei conti, in specie alle Sezioni regionali di controllo, in sede di parifica dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso «ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regolarità” (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Questa Corte ha individuato tali caratteri essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile. Ciò in considerazione della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017).

Lo stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione - controllo e impugnativa - è condiviso dalla giurisprudenza contabile. Quest'ultima - sul fondamento dell'art. 103, secondo comma, Cost. - ha riconosciuto la piena coerenza della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione sulle delibere di parificazione delle Sezioni regionali di controllo con il sistema vigente, là dove assegna alla stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, «quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), resi dalla stessa Corte.

5.2.- Da quanto detto devono trarsi alcune necessarie conseguenze.

La configurazione della decisione di parifica - quale risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica - induce a escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti.



Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, «le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.

Quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio. Esso, al contempo, non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale come la Regione Siciliana, attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa «in piena autonomia politica, senza che organi a ess[e] estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)» (sentenza n. 39 del 2014).

L'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali.

Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali.

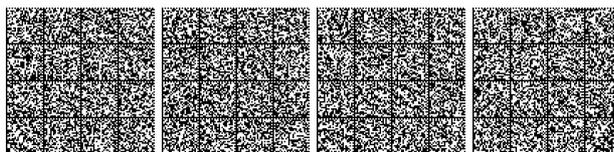
5.3.- Tanto premesso, risulta evidente che la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, impugnata con i due ricorsi in esame, non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto reg. Siciliana attribuisce all'Assemblea regionale ad approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione.

Tale decisione non spiega, infatti, il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia. Opposto - e per questo dichiarato costituzionalmente illegittimo con la già citata sentenza n. 39 del 2014 - era il caso previsto dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Deve dunque ribadirsi che oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento. Pertanto, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018). La rendicontazione - questa Corte ha inoltre affermato - costituisce «presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo», in quanto assicura «ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 18 del 2019).

Peraltro, nel caso in esame, i motivi dell'impugnativa davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ex art. 11, comma 6, lettera e), codice giust. contabile, riguardano due specifiche voci su cui le Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella decisione di parificazione impugnata (n. 6/2021/SS.RR./PARI), resa in attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 655 del 1948, avevano rilevato eccezioni tali da non consentirne la parifica.

Si trattava, in altri termini, di risultanze contabili su cui non era intervenuta la parifica da parte delle Sezioni riunite della Regione Siciliana.



Si deve, inoltre, sottolineare che l'Assemblea regionale siciliana ha tempestivamente e volontariamente provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riferimento alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità. Ciò ha inteso fare in vista dell'obiettivo di realizzare politiche pluriennali di gestione delle risorse pubbliche e di risanamento, coerenti con i principi costituzionali dell'equilibrio tendenziale di bilancio e di stabilità finanziaria, che implicano dati contabili veridici e corretti.

5.4.- In conclusione, si deve dichiarare che spettava allo Stato - e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione - esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spettava allo Stato - e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione - esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC, proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

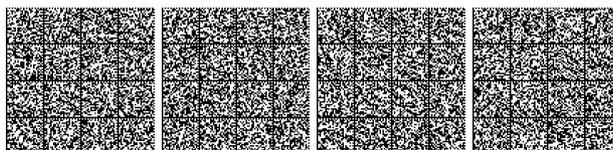
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 185

Ordinanza 6 - 22 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Appartenenza al patrimonio regionale delle c.d. opere bagnate e regolazione della relativa concessione, nonché degli oneri a carico del concessionario uscente - Disciplina, mediante regolamento regionale, della procedura per l'assegnazione - Attribuzioni della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia del ricorrente accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, artt. 2, commi da 1 al 6, 4, comma 2, 6, 10, commi 1, 2, lettere b), b1), e b2), e 3, 11, 12, comma 4, 13, comma 1, lettera h), 15, comma 1, lettera a), e 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 9, 42, 43 e 117, commi secondo, lettere l) ed s), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi da 1 a 6; 4, comma 2; 6; 10, commi 1, 2, lettere b), b1), b2), e 3; 11; 12, comma 4; 13, comma 1, lettera h); 15, comma 1, lettera a), e 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'articolo 11 quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la Pubblica Amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-12 giugno 2020, depositato in cancelleria il 12 giugno 2020, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione della Regione Lombardia, nonché gli atti di intervento di Enel Produzione spa e Enel Green Power Italia srl;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2022.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, commi da 1 a 6; 4, comma 2; 6; 10, commi 1, 2, lettere b), b1), b2), e 3; 11; 12, comma 4; 13, comma 1, lettera h); 15, comma 1, lettera a), e 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'articolo 11 quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di soste-



gno e semplificazione per le imprese e per la Pubblica Amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12», in riferimento agli artt. 9, 42, 43 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e terzo comma, della Costituzione, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;

che, l'art. 2, commi da 1 al 6 della legge regionale impugnata, nel disciplinare la proprietà ed il godimento dei beni indicati all'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), pertinenti a grandi derivazioni idroelettriche, stabilisce l'appartenenza al patrimonio regionale delle cosiddette "opere bagnate" e regola inoltre l'acquisizione regionale di diversi beni, necessari per l'assegnazione della relativa concessione;

che, in tal modo, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero violati l'art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999 e l'art. 25 del r.d. n. 1775 del 1933, secondo cui il legislatore regionale può, rispettivamente, disciplinare le sole modalità e procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico e prevedere il passaggio di proprietà alla Regione senza diritto al compenso per una serie più limitata di beni;

che da ciò deriverebbe, secondo il ricorrente, una violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.;

che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge regionale oggetto di ricorso, resta a carico del concessionario uscente, senza che gli sia riconosciuto alcun indennizzo, la realizzazione di interventi di manutenzione, necessari per la sicurezza, fino alla scadenza del termine per il subentro del nuovo concessionario;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa previsione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 e all'art. 26 del r.d. n. 1775 del 1933, giacché le suddette norme, da un lato, non prevedono che tali oneri possano essere addossati agli operatori, e, dall'altro, stabiliscono che la manutenzione straordinaria posta in essere dal concessionario nell'ultimo quinquennio sia a carico dello Stato;

che, pertanto, la Regione avrebbe esorbitato dai limiti fissati dalle norme statali interposte inerenti alla materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che la Regione avrebbe altresì posto in essere una violazione degli artt. 42 e 43 Cost., in forza dei quali la legge deve riconoscere un indennizzo ai privati che subiscano, anche attraverso l'imposizione di obblighi, limitazioni nella disponibilità o nell'utilizzo di beni di loro proprietà o comunque necessari per lo svolgimento di una attività di impresa;

che l'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata demanda ad un regolamento regionale la disciplina della procedura per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, compresa quella del procedimento unico per la valutazione dei progetti presentati;

che, secondo il principio stabilito dall'art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999, le Regioni sono chiamate a regolare con legge le modalità e le procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni;

che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la descritta disposizione si porrebbe dunque in contrasto con la riserva di legge posta dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con ulteriore pregiudizio all'art. 117, terzo comma, Cost.;

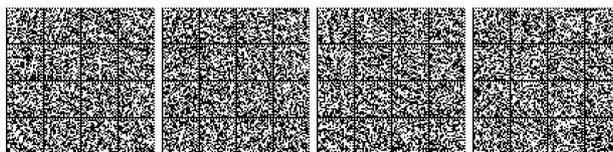
che l'art. 10, commi 1, 2, lettere *b*), *b*1) e *b*2) e 3, della legge regionale investita dal ricorso, prevedendo che il procedimento unico per la valutazione dei progetti presentati si articola in più fasi, separa quella in cui è collocata la proposta progettuale dalla successiva di verifica di impatto ambientale e di incidenza su siti di rilevanza comunitaria del progetto selezionato;

che, in base a questa disposizione, solo la seconda delle fasi indicate si svolge tramite conferenza dei servizi, con conseguente esclusione dalla procedura di scelta del progetto di ogni amministrazione centrale o locale interessata;

che, secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il principio del procedimento unico stabilito dall'art. 12, comma 1-ter, lettera *m*) del d.lgs. n. 79 del 1999 e col disposto dell'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12;

che la Regione avrebbe dunque posto in essere una violazione dei principi fondamentali fissati con legge statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la cui disciplina è riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.;

che gli artt. 4, comma 2, 6, 10, comma 3, 12, comma 4 e 15, comma 1, lettera *a*) della legge regionale impugnata - senza definire precise ed adeguate direttive per il relativo adempimento - rimettono alla Giunta regionale i compiti di stipulare intese per le derivazioni di rilievo interregionale (art. 4, comma 2), di approntare con regolamento regionale la disciplina delle procedure di valutazione dell'interesse pubblico al diverso uso delle acque (art. 6), di disciplinare la



partecipazione dello Stato alla conferenza dei servizi finalizzata alle autorizzazioni necessarie per il progetto di concessione (art. 10, comma 3), di introdurre nei bandi requisiti aggiuntivi per i soggetti partecipanti alla procedura (art. 12, comma 4), di deliberare in merito a specifici obblighi e vincoli inerenti alla sicurezza delle persone e del territorio (art. 15, comma 1, lettera *a*);

che, anche in tal caso, secondo l'art. 12, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 79 del 1999, le Regioni sono chiamate a regolare con legge le modalità e le procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni;

che, ad avviso del ricorrente, risulterebbero pertanto violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui demanda allo Stato, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la determinazione dei principi fondamentali, tra cui la previsione di una riserva di legge regionale, nonché gli artt. 14 e 28 della legge statutaria 30 agosto 2008, n. 1 (Statuto d'autonomia della Lombardia), che individuano la Giunta regionale quale organo esecutivo ed affidano la potestà legislativa della Regione esclusivamente al Consiglio regionale;

che gli artt. 6, 11, 13, comma 1, lettera *h*) e 17, comma 1, della legge regionale impugnata rimettono alla Giunta regionale il compito di definire gli obiettivi minimi da perseguire mediante interventi di conservazione e miglioramento ambientale, secondo quanto previsto dal piano regionale di tutela delle acque, dal piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po, ovvero dalla pianificazione di bacino provinciale più specifica, ove esistente, non prescrivendo anche la considerazione del piano paesaggistico, pur in presenza di norme statali che stabiliscono la rilevanza *ope legis* quali beni di interesse paesaggistico dei bacini e dei corsi d'acqua;

che, pertanto, secondo il ricorrente, sarebbero di nuovo violati il principio stabilito dall'art. 12, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 79 del 1999, secondo cui le Regioni sono tenute a regolare con legge le modalità e le procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni, nonché i principi di cui agli artt. 132 (*recte*: 135), 142, comma 1, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di piano paesaggistico;

che, in base alla prospettazione del ricorrente, tali disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

che le disposizioni regionali impuginate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 9 Cost., che impone la tutela del paesaggio, nonché con gli artt. 42 e 43 Cost.;

che, con atto depositato il 20 luglio 2020, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che venga dichiarata la inammissibilità e non fondatezza delle questioni;

che il 21 luglio 2020 hanno depositato unico atto di intervento Enel Produzione spa e Enel Green Power Italia srl, che hanno chiesto di dichiarare ammissibile l'intervento e, aderendo alla richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, di dichiarare costituzionalmente illegittime le norme impuginate;

che Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane e Utilitalia, in qualità di amici curiae, hanno presentato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

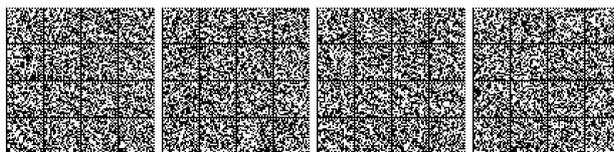
Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi da 1 a 6; 4, comma 2; 6; 10, commi 1, 2, lettere *b*), *b*1), *b*2), e 3; 11; 12, comma 4; 13, comma 1, lettera *h*); 15, comma 1, lettera *a*), e 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'articolo 11 quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la Pubblica Amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12», in riferimento agli artt. 9, 42, 43 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e terzo comma della Costituzione, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;

che, previa delibera del Consiglio dei ministri, il ricorrente, con atto depositato in data 12 gennaio 2022, ha rinunciato al ricorso;

che la Regione Lombardia, con atto depositato in data 4 febbraio 2022, ha accettato tale rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, qualora accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220185

N. 186

Sentenza 26 aprile - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spettacolo - Teatro Eliseo - Erogazione di un contributo di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, per spese ordinarie e straordinarie, per garantire la continuità dell'attività in occasione del centenario della fondazione - Irragionevolezza, violazione del principio di uguaglianza e di quelli di libertà di iniziativa economica privata e del buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 22, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 9, 33, 41 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, 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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra Nuovo Sistina srl e altri e il Ministero dell'economia e delle finanze e altri, con ordinanza del 21 dicembre 2020, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Nuovo Sistina srl, Quirino srl e Officine Culturali srl, Eliseo srl - Teatro Nazionale dal 1918 Teatro Eliseo e Piccolo Eliseo;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Roberto Colagrande e Alessandra Villanucci per Nuovo Sistina srl, Carlo Malinconico e Marco Orlando per Quirino srl e Officine Culturali srl e Massimo Luciani per Eliseo srl - Teatro Nazionale dal 1918 Teatro Eliseo e Piccolo Eliseo, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 21 dicembre 2020, iscritta al r.o. n. 35 del 2021, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, 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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, in riferimento agli artt. 3, 9, 33, 41 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio si è pronunciato, nel 2019, sul ricorso promosso dalle società che gestiscono i Teatri Sistina, Ambra Jovinelli, della Cometa, Parioli, Quirino e Vittoria, siti in Roma. Questi impugnavano il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 agosto 2017, n. 142791, con cui è stato istituito nel bilancio dello Stato il capitolo di spesa n. 6630, denominato «Contributo al Teatro Eliseo per le spese ordinarie e straordinarie in occasione del centenario»; tale decreto veniva adottato, in attuazione dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, che ha stabilito che «[i]n favore del teatro di rilevante interesse culturale "Teatro Eliseo", per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Al relativo onere si provvede, quanto a 2 milioni di euro per l'anno 2017, mediante corrispondente quota delle risorse di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che restano acquisite all'erario, e, quanto a 2 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4 milioni di euro per l'anno 2018, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307».

Le società ricorrenti, avendo presentato al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero per i beni e le attività culturali un'istanza-diffida di concessione di fondi straordinari, rimasta priva di seguito, presentavano una successiva istanza di accesso alla documentazione inerente alla speciale erogazione disposta a favore del Teatro Eliseo. Il 10 ottobre 2017, venivano informati dal Ministero dell'economia e delle finanze dell'adozione della nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 4 ottobre 2017, n. 179352, nella quale si comunicava che, in applicazione dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, «con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 142791 del 14 settembre 2017 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il capitolo n. 6630 "Contributo al Teatro Eliseo per le spese ordinarie e straordinarie in occasione del centenario" con uno stanziamento di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018».

Nell'impugnare tale decreto, le ricorrenti ponevano in evidenza, in primo luogo, la violazione dei criteri fissati dalla legge 30 aprile 1985, n. 163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo), che regola il sostegno finanziario dello Stato in favore delle attività teatrali, realizzato mediante la ripartizione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS). Infatti, l'attribuzione a un solo teatro, fuori dagli ordinari canali di finanziamento, di un contributo ulteriore di rilevante entità, sarebbe stata, a loro avviso, del tutto ingiustificata e avrebbe determinato un grave effetto distorsivo della concorrenza in danno degli altri teatri che attingono al medesimo bacino di utenti. In particolare, il



ricorso si fondava su quattro ordini di motivi: 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, per violazione degli artt. 3, 9, 33, 41, 97 e 117 Cost., e contestuale violazione delle «norme d'interposizione costituzionale» di cui alla legge n. 163 del 1985, al decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 1° luglio 2014 (Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163) e alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); 2) la violazione dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, «in materia di aiuti di Stato»; 3) la violazione e la falsa applicazione della legge n. 163 del 1985 e del d.m. 1° luglio 2014, nonché dei principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza; 4) l'eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta. Peraltro, con motivi aggiunti, l'impugnazione veniva estesa al decreto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo 12 dicembre 2017, n. 2148, recante l'autorizzazione dell'impegno di 4 milioni di euro per l'esercizio 2017 in favore del Teatro Eliseo, con relativo positivo riscontro della Ragioneria generale dello Stato del 22 gennaio 2018, e al decreto dello stesso Ministero 17 gennaio 2018, n. 7, con cui le risorse stanziare nel capitolo 6630 erano state assegnate al dirigente competente.

1.1.1.- Il TAR Lazio dichiarava il ricorso inammissibile e i motivi aggiunti in parte irricevibili e in parte inammissibili.

1.2.- La decisione è stata impugnata dalle società soccombenti. Dinanzi al Consiglio di Stato venivano riproposte le censure articolate in primo grado e non esaminate nel merito; si sono costituiti il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e il Teatro Eliseo.

1.2.1.- Con sentenza non definitiva n. 8067 del 15 dicembre 2020 sono state riformate le statuizioni in rito del giudice del primo grado ed è stato respinto il secondo motivo di ricorso in primo grado, devoluto in appello, così escludendosi che la norma impugnata dia luogo a un aiuto di Stato in violazione del diritto dell'Unione europea. Con separata ordinanza, il Consiglio di Stato ha sollevato le presenti questioni di legittimità costituzionale.

1.3.- Le questioni sarebbero rilevanti, poiché gli atti impugnati troverebbero fondamento giuridico nella «disposizione-provvedimento che ha previsto un contributo straordinario in favore del teatro Eliseo al di fuori della disciplina e del procedimento ordinariamente previsti ai fini dell'intervento pubblico a sostegno dei soggetti operanti nel settore del teatro e dello spettacolo dal vivo»; l'esito della controversia dipenderebbe, dunque, proprio dalla legittimità di tale disposizione, rispetto alla quale i provvedimenti amministrativi avrebbero un contenuto del tutto vincolato. Richiamando la giurisprudenza di questa Corte sull'assenza, nell'ordinamento italiano, di una «riserva di amministrazione», il Collegio rimettente rileva, tuttavia, come le leggi-provvedimento - quale sarebbe quella oggetto di giudizio - siano da sottoporre ad uno scrutinio «stretto» di ragionevolezza e non arbitrarietà. La norma censurata, infatti, si riferirebbe a un singolo soggetto e a uno specifico rapporto e, perciò, andrebbe assoggettata a una rigorosa valutazione di rispondenza al principio di uguaglianza. D'altronde, tale norma imporrebbe un obbligo di esecuzione all'amministrazione, predeterminando l'an, il quando, il quid e il quomodo dell'erogazione, recando in sé la capacità di realizzare l'effetto cui tende. Conseguentemente, l'impugnazione degli atti applicativi diviene l'unica possibilità di tutela giurisdizionale per i soggetti che ne contestino la legittimità, deducendone l'illegittimità costituzionale.

1.4.- Nel motivare sulla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente innanzitutto richiama le regole cui è informato il sistema di interventi pubblici nel settore dello spettacolo dal vivo: sono stanziare apposite risorse nel Fondo unico per lo spettacolo (FUS), le quali sono poi distribuite agli operatori del settore sulla base di procedure comparative regolate con criteri prefissati. Rileverebbero, nella specie, la legge n. 163 del 1985 e il d.m. 1° luglio 2014 sui criteri di distribuzione e liquidazione del FUS. La concessione dei contributi sarebbe condizionata dalla presentazione e positiva valutazione di un progetto triennale e di un programma annuale; inoltre, in base all'art. 46, comma 2, del predetto d.m., su iniziativa del ministro, sarebbe possibile finanziare progetti speciali, a carattere annuale o pluriennale. Alla ripartizione dei fondi, dal punto di vista soggettivo, concorrerebbero teatri nazionali, teatri di rilevante interesse culturale, imprese di produzione teatrale e centri di produzione teatrale, i quali presenterebbero caratteristiche diverse in termini di monte ore di produzione teatrale e di giornate lavorative. Nella valutazione delle domande presentate, l'attribuzione del punteggio, che determina il contributo, sarebbe disciplinata dal decreto ministeriale in parola e dai suoi allegati. Si effettuerebbe, con queste regole, una valutazione comparativa dei requisiti oggettivi e del pregio artistico dei progetti presentati, il tutto in nome dell'interesse pubblico per il miglioramento dell'offerta culturale nel Paese.

Al Teatro Eliseo sarebbero stati corrisposti ingenti contributi, quale teatro di rilevante interesse culturale (art. 11 del d.m.) e per progetti speciali (art. 46 del d.m.); circostanza testimoniata dalla scheda di lettura del d.l. n. 50 del 2017, a cura del Servizio studi del Senato. In aggiunta, e indipendentemente dalla presentazione di un progetto artistico, l'Eliseo si sarebbe visto conferire risorse ulteriori, le quali, nella fase di conversione del decreto-legge, sono state fis-



sate in 4 milioni per l'anno 2017 e 4 milioni per l'anno 2018. Tali previsioni configurerebbero, si torna a dire, norme-provvedimento, destinate a un soggetto individuato e sorrette dall'intento di consentire la prosecuzione dell'attività del Teatro Eliseo alla ricorrenza del centenario della sua fondazione. Secondo il Collegio rimettente, esse non supererebbero il vaglio di non arbitrarietà e ragionevolezza. Da un lato, la qualifica di teatro di rilevante interesse culturale non rappresenterebbe un'idonea giustificazione per "provvedere" a speciali erogazioni in denaro che non raggiungano gli altri teatri di prosa, peraltro limitrofi; dall'altro lato, non sarebbe veritiero affermare che l'Eliseo fosse l'unico teatro ad affrontare una crisi finanziaria.

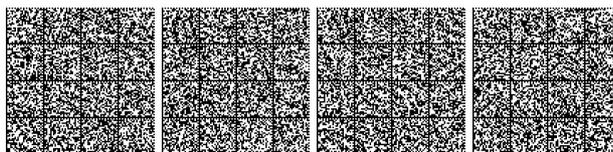
Secondo la giurisprudenza costituzionale, per evitare la disparità di trattamento, occorrerebbe l'illustrazione chiara delle ragioni, che hanno condotto a svolgere un'attività a contenuto amministrativo, e i criteri ai quali s'ispirano le scelte effettuate. Nel caso odierno, questo non sarebbe accaduto. La finalità enunciata dalla norma sarebbe, infatti, generica e, dunque, «qualunque tipo di spesa potrebbe essere sovvenzionata», indipendentemente dalla realizzazione di progetti meritevoli di sostegno pubblico o dall'organizzazione di attività effettivamente legate al ricorrere del centenario. Sarebbe, perciò, violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di parità di trattamento, poiché le sovvenzioni in esame pregiudicherebbero le altre imprese che operano nello stesso settore di spettacolo (attività teatrali di prosa) e nella stessa area geografica. Inoltre, non sarebbe possibile avere chiarificazioni in merito alla scelta legislativa con l'esame dei lavori preparatori, che nulla direbbero sulle ragioni dell'elargizione e sui criteri applicativi. Secondo le amministrazioni appellate, sarebbe implicito e sufficiente l'interesse pubblico a che non cessi dall'attività un teatro di particolare valore storico-artistico di Roma. Tuttavia, il giudice rimettente osserva che nemmeno tale valutazione sarebbe sorretta da atti, documenti o studi, essendo viceversa notorio - si scrive - che anche i teatri ricorrenti vantano lunga tradizione nel panorama culturale capitolino. Peraltro, il riconoscimento dell'Eliseo come «teatro di rilevante interesse culturale», non riflettendo alcun giudizio di valore da parte dell'ordinamento, sarebbe funzionale solamente alla corretta classificazione dello stesso nella ripartizione dei fondi del FUS. Sarebbe l'attività teatrale e culturale in sé a meritare il sostegno pubblico, mediante i ricordati criteri, e non l'esigenza di risanamento finanziario di un solo teatro. Non emergerebbe, dunque, l'interesse pubblico sotteso alla differenziazione del beneficiario rispetto agli altri teatri romani, non potendosi rintracciare tale interesse nella sola ricorrenza del centenario, né nella presenza di difficoltà finanziarie, comuni invece a molti operatori del settore.

Dalla discriminazione dei teatri ricorrenti, strumenti di cultura e veicoli di espressione artistica, deriverebbe la violazione degli artt. 9 e 33 Cost., che tutelano la cultura e la libertà di espressione artistica e che fanno da sfondo all'intervento pubblico nel settore in esame.

Sarebbe, inoltre, lesa l'art. 97 Cost.: la manifesta irragionevolezza della disciplina censurata causerebbe un vulnus al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. Rileverebbero, «quali norme interposte rispetto all'attuazione degli articoli 3 e 97 Cost.», l'art. 12 della legge n. 241 del 1990 - secondo cui i provvedimenti attributivi di benefici economici predeterminano e rendono pubblici i criteri di erogazione dei finanziamenti - e le norme, legislative e non, sulla ripartizione dei fondi pubblici per lo spettacolo dal vivo (legge n. 163 del 1985 e d.m. 1° luglio 2014, vigente *ratione temporis*).

Infine, sarebbe violato l'art. 41 Cost., perché le imprese appellanti agirebbero sullo stesso mercato e in concorrenza fra loro, senza che, ai presenti fini, possa valorizzarsi una «peculiarità dell'offerta culturale del teatro Eliseo»; sarebbe, dunque, chiaro come il finanziamento concesso dalla norma censurata alteri la concorrenza, attribuendo al beneficiario una posizione di vantaggio.

2.- Con atto depositato in data 12 aprile 2021, si sono costituite in giudizio le società Quirino srl e Officine culturali srl, che gestiscono, rispettivamente, i Teatri Quirino e Ambra Jovinelli, parti nel giudizio *a quo*, concludendo per l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni. Sottolineano, in premessa, come i metodi utilizzati per l'attribuzione del FUS, ispirati alla corretta valutazione comparativa dei progetti degli operatori del settore, dovrebbero orientare qualsiasi ulteriore forma di finanziamento dell'attività artistica, specie se si tratta del sostegno a enti operanti nello stesso settore e nello stesso territorio. Ed è proprio in ragione del fatto che il legislatore, nell'approvare l'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, si sarebbe completamente discostato da essi, determinando gravi pregiudizi, che è sorta la controversia a qua, della quale si offre ampia ricostruzione. Nel merito, sarebbero violati gli artt. 3, 9, 33, e 97 Cost., per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Il centenario dalla fondazione dell'Eliseo, peraltro, non ricorrerebbe nel 2017, ma nel 2019. Le difficoltà finanziarie, inoltre, rappresenterebbero «identica criticità» pure per altri teatri. Nessun particolare interesse pubblico, insomma, giustificerebbe l'elargizione prevista dalla norma censurata. Oltre ai parametri indicati dal Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione, si deduce la violazione dell'art. 113 Cost., che garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi coinvolti nell'attività amministrativa. In conclusione, le società costituite suggeriscono a questa Corte l'autorimessione della questione di costituzionalità dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 101 e seguenti TFUE.



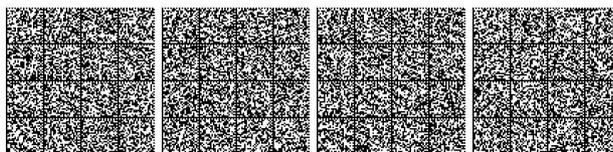
3.- Si è, inoltre, costituita in giudizio, con atto depositato il 13 aprile 2021, la società Nuovo Sistina srl, anch'essa parte nel giudizio *a quo*. Riepiloga le vicende di causa e le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, facendo seguire rilievi a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma censurata. La parte sottolinea che l'interesse pubblico rilevante dovrebbe essere quello al sostegno delle attività culturali in generale, ed esso sarebbe già soddisfatto dall'esistenza del FUS. Riprendendo, così, varie argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, la parte specifica che, alterando la concorrenza nel mercato di riferimento, le sovvenzioni avrebbero consentito al Teatro Eliseo di coprire le spese e adottare prezzi più bassi, ottenendo un più significativo ritorno economico (per esempio, con politiche di sconti in biglietteria, con approntamento di più spettacoli dall'ampio riscontro popolare, con campagne pubblicitarie più incisive). Insiste, in tal modo, nella richiesta di dichiarare fondate le presenti questioni di costituzionalità.

4.- In data 13 aprile 2021, si è costituita in giudizio anche la società Eliseo srl - Teatro nazionale dal 1918 Teatro Eliseo e Piccolo Eliseo, concludendo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni. Premette, ritenendole circostanze di fatto rilevanti per la comprensione delle vicende, che la nuova gestione dell'Eliseo sarebbe cominciata alla fine dell'anno 2014, a seguito del fallimento di quella precedente; che, al fine di riattivare l'offerta teatrale, sarebbe stato necessario sostenere ingenti spese, anche per rimediare a difficoltà organizzative e amministrative che non avrebbero consentito la regolare apertura delle sale al pubblico; che, a causa di tali opere di adeguamento, la stagione teatrale sarebbe iniziata con ritardo, con l'effetto di ottenere contributi FUS molto ridotti, sia rispetto agli anni passati, sia rispetto alla misura sufficiente a sostenere le attività di rilevante interesse culturale che l'Eliseo era tenuto a realizzare; che si avvicinava il periodo del centenario dalla fondazione del Teatro, importante occasione di rilancio delle attività; che, in questo peculiare contesto, è stato previsto in via straordinaria e una tantum il censurato contributo di 4 milioni di euro per il 2017 e altrettanti per il 2018.

Le censure sarebbero quindi, per un verso, inammissibili: dall'implausibilità delle conclusioni del Collegio rimettente sulla sussistenza dei presupposti per la legittima instaurazione del giudizio principale, specie dell'interesse ad agire in capo alle società ricorrenti, deriverebbe il difetto di rilevanza delle questioni. Non rappresenterebbe un ostacolo a questa soluzione il fatto che sia stata adottata la sentenza non definitiva n. 8067 del 2020, dato che - ritenendo altrimenti - ogni giudice *a quo* potrebbe sottrarsi alla verifica di plausibilità sull'esistenza dei presupposti dell'azione processuale con l'affiancamento di una sentenza parziale all'ordinanza di rimessione. I teatri ricorrenti non potrebbero considerarsi afferenti al medesimo settore in cui opera l'Eliseo, né concorrenti nell'offerta degli stessi servizi: l'essere un teatro di rilevante interesse culturale, infatti, comporterebbe oneri assai più gravosi e una diversa organizzazione dell'attività e del tipo di offerta culturale. Per operare nello stesso settore concorrenziale - si sostiene - non basterebbe essere ubicati nella stessa città. A dire della stessa difesa, il Teatro Sistina potrebbe considerare «suoi veri “concorrenti” [...] il Teatro Brancaccio oppure il Teatro Olimpico, non certo il Teatro Eliseo, che offre una programmazione teatrale completamente differente!». Il Collegio rimettente avrebbe, dunque, dovuto escludere che i ricorrenti potessero vantare un interesse concreto, diretto e attuale a contestare la concessione della sovvenzione all'Eliseo; le questioni di legittimità costituzionale, pertanto, sarebbero palesemente irrilevanti.

Per altro verso, si deduce la non fondatezza di tutte le questioni, a partire da quella riferita all'art. 3 Cost. Si dovrebbero, in tesi, riprendere le considerazioni svolte per suffragare l'assenza di un interesse ad agire in capo alle società ricorrenti: esse non opererebbero nello stesso settore dell'Eliseo, e sarebbe, dunque, da escludere in radice l'esistenza del vizio di disparità di trattamento, dato che «non si verific[herebbe] una discriminazione perché non vi [sarebbe] parità di condizioni». Come già esposto, l'Eliseo e i Teatri ricorrenti non avrebbero la stessa qualificazione; non sarebbero assoggettati al medesimo regime giuridico; non offrirebbero una programmazione assimilabile e non si rivolgerebbero al medesimo «bacino di utenti». Peraltro, la giurisprudenza amministrativa affermerebbe che le imprese che operano nel medesimo mercato sono quelle che offrono alle stesse condizioni servizi interscambiabili (sono citate le sentenze Consiglio di Stato, sezione sesta, 15 luglio 2019, n. 4990 e 27 aprile 2020, n. 2674): tali circostanze non si verificherebbero nel caso in esame.

Con riguardo all'assenza di motivazioni dell'intervento normativo, la difesa dell'Eliseo pone in evidenza come l'eventuale inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore non possa ritenersi causa immediata di illegittimità costituzionale, come affermato nella sentenza di questa Corte n. 168 del 2020. Sarebbero chiari gli interessi pubblici sottesi all'intervento, i quali giustificerebbero la scelta legislativa di concedere un contributo aggiuntivo speciale all'Eliseo, in qualità di teatro storico romano e di rilevante interesse culturale. Per comprendere tali interessi, sarebbe sufficiente leggere la disposizione censurata, per la quale il sostegno è finalizzato alla continuità dell'offerta teatrale e alla celebrazione del centenario. Sarebbe stato sovrabbondante, quindi, ripetere le ragioni della scelta in una premessa o nella relazione di accompagnamento. Il contributo finanziario s'inserirebbe, infatti, «nella logica di tutti i contributi straordinari *ex lege*, dei quali è piena ogni legge finanziaria e (ora) di bilancio, contributi che sono praticamente sempre legati a eventi contingenti e ad attività straordinarie [...]. In quanto accaduto nella vicenda di cui ci si occupa, insomma, non [vi sarebbe] nulla di particolare e di diverso rispetto a quanto avviene costantemente nell'attività legislativa».



Con il sostegno finanziario, oltre ad arricchire la programmazione, il beneficiario avrebbe posto in essere numerose iniziative, a partire dalla valorizzazione del patrimonio dell'Eliseo (con il riordino dell'archivio di interesse storico, soggetto a tutela della Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio) sino all'instaurazione di una fruttuosa collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che avrebbe consentito di organizzare manifestazioni che coinvolgessero le giovani generazioni e in specie le scuole. Tutte iniziative, queste, di indubbio interesse generale e che non sarebbe stato possibile realizzare senza il contributo statale censurato.

La difesa dell'Eliseo sostiene, inoltre, la non fondatezza delle censure riferite agli artt. 9 e 33 Cost. Tali censure sarebbero meramente ancillari rispetto alla dedotta violazione dell'art.3 Cost. Se, infatti, venisse meno la premessa secondo cui la sovvenzione in esame è discriminatoria, si comprenderebbe che le disposizioni censurate, viceversa, promuovono la cultura e l'arte, impedendo la chiusura di un importante teatro.

Non fondata sarebbe anche la censura riferita all'art. 97 Cost. Le leggi-provvedimento non sarebbero di per sé costituzionalmente illegittime, se non quando il procedimento amministrativo sia imposto direttamente dalla Costituzione. In particolare, secondo la recente decisione di questa Corte n. 116 del 2020 - si afferma - tali leggi dovrebbero sottoporsi a scrutinio stretto di costituzionalità, ma non dovrebbero, a priori, ritenersi contrarie alla Costituzione.

In conclusione, l'Eliseo deduce la non fondatezza della censura ex art. 41 Cost., la quale sarebbe intimamente connessa a quella riferita all'art. 3 Cost. Una volta verificato che i soggetti interessati dalla vicenda non agiscono nello stesso mercato, si dovrebbe escludere la violazione del principio di libera concorrenza. Quanto detto sarebbe pienamente desumibile dalle norme vigenti: l'art. 3 del d.m. 1° luglio 2014 indicherebbe l'esistenza dell'"ambito teatro", il quale sarebbe suddiviso in diversi "settori". In "settori" distinti, per l'appunto, sarebbero collocati l'Eliseo, da un lato, e i Teatri ricorrenti nel giudizio *a quo*, dall'altro lato. L'appartenenza all'uno o agli altri "settori" segnerebbe - e troverebbe ragione in - profonde differenze tra gli ambiti di attività, sia sul piano dell'organizzazione dell'attività, sia sul piano dell'offerta culturale.

5.- Il 5 aprile 2022, la difesa dei Teatri Quirino e Ambra Jovinelli ha depositato memoria.

Contesta, in primo luogo, che sussista l'inammissibilità, per originario difetto d'interesse al ricorso nel giudizio amministrativo, dedotta dall'Eliseo. Sarebbe difatti chiaro l'interesse a ripristinare le condizioni di concorrenza e pluralismo nel settore delle attività teatrali, che poteva essere perseguito solo tramite l'impugnazione degli atti esecutivi del censurato art. 22, comma 8.

Non avrebbero, inoltre, pregio le deduzioni sull'assenza della parità di condizioni fra i teatri coinvolti nelle odierne vicende: il far parte di distinti "settori" dello stesso ambito "teatro" avrebbe rilievo ai soli fini della corretta ripartizione del FUS, ma non darebbe diritto a ottenere sovvenzioni ulteriori e attribuite arbitrariamente. Il ricorrere del centenario e l'esigenza di contribuire alla continuità delle attività dell'Eliseo non rappresenterebbero ragioni meritevoli di un intervento finanziario così cospicuo.

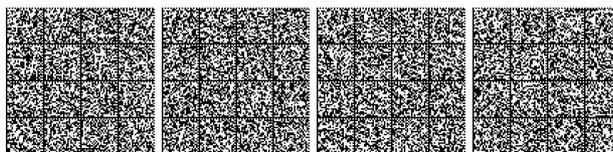
Le censure riferite agli artt. 9 e 33 Cost., lungi dal presentarsi generiche, sarebbero fondate, perché sarebbero violati la parità di accesso agli incentivi alle attività culturali, posto che il sostegno pubblico dovrebbe rivolgersi agli operatori del settore - che ne dovrebbero beneficiare sulla base di criteri oggettivi e predefiniti - e non a un solo soggetto. Anche il principio di imparzialità e quello di buon andamento dell'azione amministrativa sarebbero lesi, dato che l'amministrazione si sarebbe trovata vincolata dalla disposizione censurata a sostenere l'interesse di un solo ente, anziché l'interesse generale.

La difesa delle parti insiste, infine, sull'opportunità che questa Corte auto-rimetta dinanzi a sé la questione sulla violazione delle norme europee sul divieto di aiuti di Stato. L'alterazione della concorrenza non danneggerebbe solo i teatri romani, ma anche imprese teatrali italiane e straniere. Sarebbe ormai noto il «rilievo unionale» del mercato delle attività teatrali, anche per il semplice fatto che i biglietti per gli spettacoli si acquistano in tutta Europa e nel mondo tramite le piattaforme internet. Lo stesso Eliseo, nella propria pagina web, si proporrebbe di tornare a essere una «realtà di riferimento dell'entertainment internazionale».

6.- In pari data, anche la difesa del Teatro Eliseo ha depositato memoria, volta a replicare alle difese delle altre parti costituite.

Sarebbe innanzitutto inammissibile l'evocazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nell'ordinanza di rimessione.

Nel merito, sarebbero infondati i rilievi delle parti costituite - che ricalcherebbero quelli dell'ordinanza di rimessione - sull'irragionevolezza e arbitrarietà della disposizione censurata. Per testimoniare come l'intervento legislativo volto a finanziare enti determinati in occasioni specifiche non sia inusuale, l'Eliseo ricorda alcuni esempi di sovvenzioni *à tantum*, tra cui quella prevista dall'art. 1, comma 334, 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), secondo cui «[i]n



occasione del sessantesimo anno dalla scomparsa di Luigi Sturzo e del centenario della fondazione del Partito popolare italiano, è autorizzata la spesa di euro 300.000 per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, a favore dell'Istituto Luigi Sturzo ai fini del programma straordinario di inventariazione, digitalizzazione e diffusione degli archivi librari, nonché della promozione di ricerche e convegni da svolgere nei luoghi più significativi della storia e della tradizione cattolico-popolare» e dall'art. 1 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 «[i]n occasione del quarantesimo anno dalla scomparsa di Ugo Spirito e del novantesimo anno dalla nascita di Renzo De Felice, è autorizzata la spesa di euro 60.000 per ciascuno degli anni 2019 e 2020 a favore della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice ai fini del programma straordinario di inventariazione, digitalizzazione e diffusione dei fondi librari e archivistici posseduti dalla Fondazione, nonché della promozione di ricerche e convegni per ricordare il pensiero del filosofo e l'opera dello storico». Si tratterebbe di provvidenze straordinarie, estranee alla ripartizione dei fondi annualmente messi a disposizione del FUS, della cui legittimità costituzionale non si sarebbe dubitato, né vi sarebbe da dubitare.

Non risulterebbe, peraltro, che i teatri ricorrenti abbiano contestato norme che si presenterebbero ben più lesive dei loro interessi rispetto a quella oggetto dello scrutinio di costituzionalità: l'art. 6-bis, comma 5, 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) avrebbe infatti disposto un contributo di 1 milione di euro a favore della fondazione Orchestra giovanile Luigi Cherubini, imputando il relativo onere al FUS. Quest'ultima sarebbe una disposizione di cui altri enti che operano nel settore dello spettacolo potrebbero dolersi, perché sarebbero sottratti fondi al FUS, in favore di un soggetto determinato.

Del tutto errato sarebbe inoltre pretendere, come farebbero le controparti e il rimettente, che la *ratio* degli interventi risulti in apposita istruttoria, documento o studio (sono richiamate le motivazioni delle sentenze di questa Corte n. 168 del 2020 e 270 del 2010).

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, 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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, che prevede l'erogazione di un contributo di quattro milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 al Teatro Eliseo di Roma, «per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione».

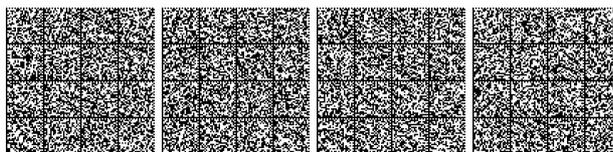
Secondo il giudice *a quo*, la disposizione violerebbe anzitutto l'art. 3 della Costituzione, sotto un duplice profilo. Per un verso, determinerebbe una disparità di trattamento in danno delle altre imprese che svolgono attività teatrali di prosa e si rivolgono al medesimo bacino d'utenza; per altro verso, concederebbe una sovvenzione irragionevole, derogando agli ordinari metodi di finanziamento degli spettacoli dal vivo in assenza di uno specifico interesse pubblico che tale deroga possa giustificare. La norma-provvedimento censurata non supererebbe lo scrutinio stretto di ragionevolezza cui questa Corte suole sottoporre le previsioni di tal genere, specie considerando che non emergerebbero, nemmeno dai lavori preparatori, le particolari ragioni che giustificerebbero un intervento finanziario straordinario di tale consistenza.

L'art. 22, comma 8, si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 9 e 33 Cost. Difatti, dalla lesione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza nella materia del sostegno pubblico ai teatri deriverebbe la non conformità alle disposizioni costituzionali poste a tutela della cultura e della libertà di espressione artistica.

La norma censurata, inoltre, cagionerebbe un *vulnus* al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa, richiesti dall'art. 97 Cost.: sarebbe imposto all'amministrazione l'obbligo di eseguirne puntualmente il contenuto, privando i provvedimenti di una motivazione da cui emergano gli interessi pubblici coinvolti e la trasparenza della loro valutazione.

Sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., poiché la norma censurata altererebbe la concorrenza, attribuendo al beneficiario del contributo una posizione di vantaggio rispetto alle imprese che agiscono nello stesso mercato, ma che non hanno ricevuto la sovvenzione.

1.1.- Si sono costituite le società che gestiscono i Teatri Quirino, Ambra Jovinelli e Sistina, parti del giudizio *a quo*, sostenendo le ragioni della fondatezza delle censure.



Si è altresì costituita la Eliseo srl, gestore del teatro omonimo, deducendo l'inammissibilità delle questioni, per difetto di rilevanza, e la loro non fondatezza, sulla base dei seguenti argomenti: i teatri ricorrenti, non appartenendo alla stessa categoria dell'Eliseo, non avrebbero diritto alla parità di trattamento e, di conseguenza, non potrebbero lamentare di aver subito una discriminazione; il contributo finanziario censurato risponderebbe al principio di ragionevolezza, trovando idonea giustificazione nelle finalità indicate per tabulas nella disposizione indubbiata; inoltre, dietro la denunciata carenza di motivazione dell'intervento normativo si celerebbe un errore di prospettazione, perché la *ratio legis* non abbisognerebbe di essere illustrata.

2.- Restano estranee all'odierno giudizio le censure di violazione degli artt. 113 e 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. prospettate dalle parti costituite in giudizio Quirino srl e Officine culturali srl (le quali, con particolare riguardo alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la disciplina dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, hanno anche sollecitato questa Corte ad autorimettersi la relativa questione, cosa incompatibile con la trattazione della questione sollevata dal giudice rimettente).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, mentre non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, tanto se eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2021, n. 35 del 2017 e n. 203 del 2016).

3.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza formulata dalla difesa del Teatro Eliseo.

Tale difetto deriverebbe dalla palese carenza di interesse ad agire delle società ricorrenti nel giudizio *a quo*, avente ad oggetto l'impugnazione degli atti con i quali i Ministeri competenti hanno dato attuazione alla norma censurata. Le ricorrenti non avrebbero, in specie, alcun interesse attuale e concreto a contestare la concessione del contributo statale al Teatro Eliseo, non essendo i teatri da esse gestiti omogenei a quest'ultimo, né sul piano della classificazione ai sensi della normativa vigente, né sul piano della programmazione teatrale, e non potendo, dunque, ambire ad essere a esso equiparati. Di qui l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio principale e la conseguente irrilevanza delle questioni sottoposte a questa Corte.

L'eccezione non merita accoglimento.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la verifica sulla rilevanza ha carattere «esterno» e si arresta alla valutazione di non implausibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenza n. 194 del 2021); non è sindacabile, «in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti (sentenze n. 241 del 2008 e n. 62 del 1992). Ai fini del relativo controllo da parte di questa Corte, anche per il riscontro dell'interesse ad agire e per la verifica della legittimazione delle parti, è dunque sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulla rilevanza» (sentenza n. 224 del 2020).

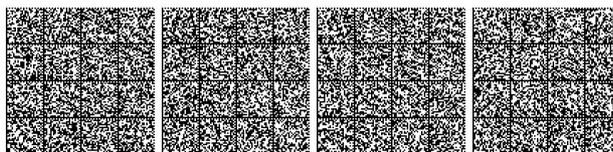
La motivazione sulla rilevanza, offerta dall'ordinanza di rimessione, è idonea a superare il descritto vaglio di non manifesta implausibilità.

Il giudice *a quo* ha riferito, infatti, che le società ricorrenti - il cui interesse a ricorrere è stato riconosciuto con contestuale sentenza parziale dallo stesso giudice - gestiscono teatri di prosa siti, come l'Eliseo, nella città di Roma, e che attingono al medesimo bacino di utenza: di conseguenza, la concessione di un contributo statale di rilevante entità a un solo teatro sarebbe idonea a determinare una distorsione della concorrenza in loro danno, che le ricorrenti avrebbero interesse a rimuovere.

4.- Scendendo al merito delle questioni, va subito rilevato che l'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, come convertito, prevede l'assegnazione al Teatro Eliseo di una sovvenzione straordinaria, indicando le coperture finanziarie. Essa è un contributo cosiddetto "extra-FUS", perché le risorse sono attinte da fondi diversi da quello che ordinariamente sostiene il comparto dello spettacolo.

4.1.- Per meglio comprendere l'oggetto delle censure, occorre quindi tratteggiare alcuni profili della disciplina di riferimento.

La legge 30 aprile 1985, n. 163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo) ha istituito il Fondo unico per lo spettacolo (FUS) destinato, appunto, al «sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché per la promozione ed il sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero» (art. 1). Il Fondo ha fatto confluire le forme di contribuzione precedentemente stabilite in altre leggi in un unico strumento, rifinanziato ogni anno con la legge di bilancio. Esso è ripartito tra i diversi settori secondo le percentuali indicate globalmente per ciascuno di essi dall'art. 2.



Il compito di determinare nel dettaglio i criteri e le modalità di erogazione dei contributi è affidato a decreti ministeriali (art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante «Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo», convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2003, n. 82).

Per quanto attiene, in particolare, all'ambito delle attività teatrali, il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 1° luglio 2014 (Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vico, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163) - vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata - suddivideva i possibili destinatari dei contributi in teatri nazionali, teatri di rilevante interesse culturale, imprese di produzione teatrale, centri di produzione teatrale, circuiti regionali, organismi di programmazione e festival (art. 3, comma 5, lettera a). Ai soli fini ed effetti del citato decreto ministeriale, dovevano, in particolare, intendersi per teatri di rilevante interesse culturale «gli organismi che svolgano attività di produzione teatrale di rilevante interesse culturale prevalentemente nell'ambito della regione di appartenenza» (art. 11, comma 1).

I soggetti interessati ottenevano annualmente una quota del FUS in base all'inquadramento in una delle categorie dianzi elencate, a condizione che soddisfacessero una serie di requisiti - individuati distintamente per ciascuna delle categorie - attinenti, tra l'altro, alle giornate recitative e lavorative effettuate, alla capienza delle sale gestite e alla programmazione artistica (artt. 10 e seguenti).

Per ottenere il contributo, il soggetto doveva presentare un progetto triennale di attività, corredato dal programma riguardante ogni annualità.

Su iniziativa del Ministro, sentite le commissioni consultive competenti, potevano essere inoltre sostenuti finanziariamente «progetti speciali, a carattere annuale o triennale» (art. 46, comma 2).

Nella valutazione delle domande, per attribuire il punteggio utile a determinare l'entità del contributo FUS, erano considerate la qualità artistica, la dimensione quantitativa e la cosiddetta qualità indicizzata, secondo le indicazioni fornite nello stesso decreto (art. 5).

4.2.- Secondo quanto emerge dai lavori parlamentari relativi alla legge di conversione del d.l. n. 50 del 2017, ai fini della ripartizione del suddetto Fondo, il Teatro Eliseo veniva qualificato teatro di rilevante interesse culturale (diversamente dai teatri ricorrenti nel giudizio *a quo*, riconosciuti come imprese e centri di produzione teatrale), ricevendo negli anni 2015 e 2016 contributi dell'importo, rispettivamente, di 481.151 e 514.831 euro.

Ha inoltre ottenuto, nel 2016, ai sensi dell'art. 46 del d.m. 1° luglio 2014, l'ulteriore contributo di euro 250.000 per la realizzazione di un progetto speciale.

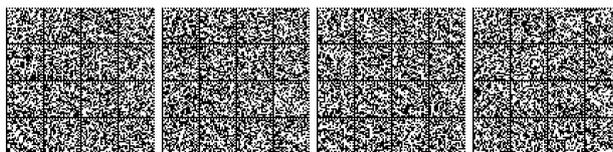
5.- Ciò premesso, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. sono fondate.

L'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, oggi censurato, si può senz'altro definire “legge-provvedimento” o “norma-provvedimento”. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, la fattispecie ricorre se, con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), «attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017).

Precisamente, oggetto di sindacato è una “norma singolare” - del caso singolo o a fattispecie esclusiva - e dal carattere, propriamente, personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (*ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale deve essere «“valutata in relazione al loro specifico contenuto” [...] e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 275 e n. 85 del 2013)» (sentenza n. 49 del 2021).

Lo scrutinio deve essere, d'altro canto, tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale della disposizione (sentenze n. 275 del 2013, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007): natura che, nel caso in esame, è in effetti lampante.



6.- La scelta di elargire un contributo finanziario straordinario, una tantum, a un teatro, come l'Eliseo, che ha una lunga tradizione nel panorama culturale della città di Roma ed è stata storica fucina di produzioni artistiche, in occasione del centenario e per sostenere il rilancio delle sue attività, non è di per sé motivo di contrasto con l'art. 3 Cost. Se la qualifica di teatro di rilevante interesse culturale - che ha valore ai fini della ripartizione del FUS - non attribuisce, come rilevato dal rimettente, il diritto a ulteriori finanziamenti, tuttavia, non può ritenersi costituzionalmente illegittimo assegnare risorse cosiddette "extra-FUS", né ciò determina automaticamente discriminazioni nei confronti degli altri soggetti operanti nel settore teatrale.

6.1.- Ciò non ostante, il controllo di ragionevolezza e non arbitrarietà del contributo in esame rivela profili d'illegittimità costituzionale, illustrati di seguito.

Il sindacato di questa Corte non si arresta, infatti, alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una "ragion sufficiente", che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti.

Questa Corte, da lungo tempo, ravvisa nella «proporzionalità del trattamento giuridico» uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza e ha affermato che essa va apprezzata «tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata [...] in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita» (sentenza n. 163 del 1993; vedasi, pure, sentenza n. 1130 del 1988).

Nel caso in esame, il mezzo approntato dal legislatore per raggiungere il fine si rivela, per un verso, incongruo e, per altro verso, sproporzionato.

6.1.1.- Il contributo finanziario è destinato al Teatro Eliseo «per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione».

Il beneficio, tuttavia, non è legato alla realizzazione di programmi o eventi, né è accompagnato da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi. Si tratta di risorse che l'Eliseo ha potuto impiegare per ogni spesa ritenuta utile e non, invece, per i soli scopi indicati dalla legge: onorare il centenario del teatro e rilanciare la programmazione artistica, consentendo la continuità delle attività. All'assegnazione del contributo in denaro avrebbero dovuto affiancarsi condizioni volte ad assicurare la sua efficacia, intesa come capacità effettiva di raggiungere le finalità prefissate.

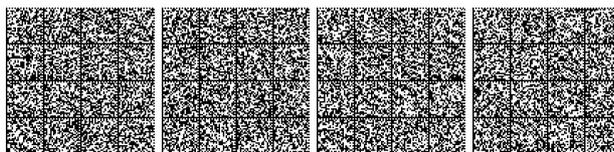
In definitiva, l'assenza di previsioni sulle modalità di utilizzo delle ingenti risorse in parola - oltre a contraddire l'esigenza di trasparenza nella destinazione delle risorse pubbliche - rivela un difetto di congruità della decisione legislativa: il contributo non risulta connesso, sul piano concreto, al raggiungimento degli obiettivi annunciati. Così che, «l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede, pertanto, anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti» (sentenza n. 125 del 2022).

6.1.2.- La sovvenzione censurata - della consistenza di otto milioni di euro in due anni, in favore di un solo teatro - è, inoltre, sproporzionata, per eccesso.

Per un verso, infatti, la misura del beneficio è macroscopicamente eccentrica rispetto alle modalità di sostegno allo spettacolo che l'ordinamento conosce: le quote del FUS, destinate ai teatri, sono assai contenute, se le si compara alla somma di otto milioni di euro; lo stesso Eliseo ha percepito molto meno di un decimo di quella cifra, per annualità. Per altro verso, questa sovvenzione supera, in misura ampia, quelle riconosciute a istituzioni promotrici di arte e cultura al ricorrere di occasioni specifiche o per la realizzazione di progetti particolari (di tali erogazioni cosiddette "extra-FUS" offre una rassegna esemplificativa la stessa memoria difensiva depositata dall'Eliseo).

6.1.3.- Occorre anche registrare la carente illustrazione delle ragioni della scelta di assegnare un contributo così cospicuo.

Il testo originario dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017 prevedeva la destinazione all'Eliseo, in occasione del centenario, della somma di due milioni di euro; durante la conversione in legge, mediante l'approvazione di un emendamento, il contributo è stato quadruplicato, passando a otto milioni di euro complessivi. Nelle relazioni illustrativa e tecnica è, peraltro, riportato soltanto quanto testualmente risulta dalla disposizione censurata: si sostiene finanziariamente il teatro Eliseo, per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività, in occasione del centenario dalla sua fondazione. Non è, dunque, possibile cogliere dalla lettura dei lavori parlamentari le ragioni per cui è stato deciso quel notevole incremento.



Sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge, questa Corte ritiene che la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la *ratio legis*, «specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 168 del 2020). La norma-provvedimento reca, infatti, i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intelleggibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza.

In quest'ottica, nel decidere questioni di legittimità costituzionale relative al sostegno finanziario in favore di enti di promozione sociale e culturale, individuati dalla legge, questa Corte ha già avuto modo di precisare che, «qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione» e ha stigmatizzato l'assenza di indicatori che potessero assicurare sull'utilizzo di «criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno». In tal modo, infatti, «la norma denunciata si risolve[va] in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi [...]» (sentenza n. 137 del 2009).

7.- La rilevata irragionevolezza del contributo previsto dalla norma censurata si traduce ulteriormente nella violazione dell'art. 41 Cost.

L'assegnazione di un aiuto finanziario di otto milioni di euro a un destinatario unico, infatti, pone un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato; nella specie, nel mercato dell'organizzazione e dell'offerta di attività teatrali di prosa. L'impresa beneficiaria è avvantaggiata, rispetto a chi non ha ricevuto fondi straordinari, dato che può investire tali fondi nella promozione e valorizzazione delle attività, nonché nella copertura di costi, migliorando la propria posizione nel settore di riferimento. Ora, una volta accertata l'irragionevolezza del contributo, viene a mancare la giustificazione della differenziazione che il legislatore ha operato: essa assume, così, la valenza di un'alterazione della concorrenza nel mercato ed è ragione di contrasto tra la norma censurata e l'art. 41 Cost.

8.- Per le ragioni che si sono illustrate, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, rimanendo assorbite le ulteriori censure formulate nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, 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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

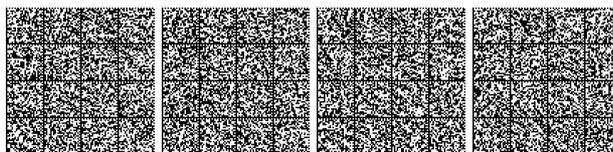
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 187

Sentenza 8 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Insempiamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale - Disposizione di vincoli, antecedentemente alla novella legislativa, mediante lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita - Conformità a quanto previsto dal SIAD nel rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica, secondo i criteri precedenti alla novella legislativa - Concessioni per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali e i raccordi autostradali - Condizioni per il rilascio, antecedentemente alla novella legislativa - Violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Irregolarità o inefficienze dei mercati all'ingrosso - Nomina di Commissario regionale - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione Campania - Estensione della qualifica di enti del Terzo settore alle società e associazioni sportive dilettantistiche, affiliate a un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali - Conseguente riduzione del canone di concessione su beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Interventi comunali per la valorizzazione del centro storico - Espresa necessità, a seguito di novella legislativa, di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore - Autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita - Conformità, a seguito di novella legislativa, a quanto previsto dallo Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) nel rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica - Concessioni per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali e i raccordi autostradali - Rilascio condizionato, tra l'altro, alla verifica della conformità alle disposizioni per la tutela del paesaggio, per effetto di novella legislativa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Condizioni e modalità stabilite dal Comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, mediante lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere *a*) e *b*), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; 130, comma 1; legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5, artt. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2), lettera *c*), punto 2), e lettera *i*); 57, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere *a*) e *b*), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), e degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera *b*), della medesima legge reg. Campania n. 7 del 2020, come modificati rispettivamente dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2, lettera *c*), punto 2), e lettera *i*), e dell'art. 57, comma 2, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati rispettivamente il 26 giugno 2020 e il 24 agosto 2021, depositati in cancelleria il 1° luglio 2020 e il 27 agosto 2021, iscritti al n. 55 del registro ricorsi 2020 e al n. 45 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 32 dell'anno 2020 e n. 40 dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia, Giorgio Santini e Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania, tutti in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 1° luglio 2020 (reg. ric. n. 55 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 9, secondo comma, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 2, 3 e 4, lettera *b*), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere *a*) e *b*), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11).

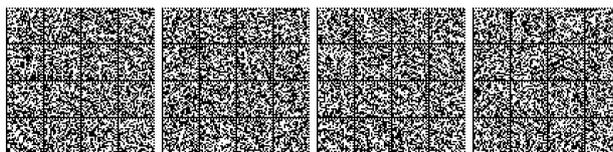
La legge impugnata disciplina l'esercizio delle attività commerciali nella Regione Campania e le disposizioni oggetto di specifica censura concernono lo strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (art. 19), gli interventi comunali per la valorizzazione del centro storico (art. 20), le grandi strutture di vendita (art. 28), le modalità di esercizio del commercio nelle aree pubbliche (art. 61), il commissario regionale nominato in caso di inefficienza o irregolarità del mercato all'ingrosso (art. 83) e le concessioni per l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade (art. 130).

1.1. (La Regione Campania, con atto depositato il 29 luglio 2020, si è costituita in giudizio limitandosi a chiedere il rigetto della «sollevata questione di legittimità costituzionale, con ogni conseguente statuizione», senza alcuna specifica allegazione difensiva.

1.2.- In data 3 maggio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria integrativa, richiamandosi alle proprie argomentazioni difensive e preliminarmente eccependo l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania, in quanto l'atto di costituzione conterrebbe esclusivamente le conclusioni e non l'illustrazione delle stesse, come invece richiesto dall'art. 19, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

1.3.- In data 4 maggio 2021, la Regione Campania ha depositato memoria con la quale ha illustrato per la prima volta le proprie difese e rassegnato le seguenti conclusioni: in via preliminare, rinvio dell'udienza pubblica, originariamente fissata per il 25 maggio 2021, nelle more della approvazione del disegno di legge depositato in Consiglio regionale in data 28 aprile, recante modifiche ad alcune delle disposizioni censurate, poi confluite nella legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021); in via subordinata, declaratoria di non fondatezza di tutte le questioni promosse.

1.4.- Con memoria del 7 maggio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha aderito all'istanza di rinvio presentata dalla Regione.



1.5.- In accoglimento dell'istanza di rinvio, l'udienza pubblica è stata rinviata al 22 febbraio 2022; in seguito vi è stato un ulteriore rinvio al 7 giugno 2022.

1.6.- In data 17 maggio 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria integrativa, richiamandosi alle proprie argomentazioni difensive.

1.7.- Nella stessa data del 17 maggio 2022, anche la Regione Campania ha depositato memoria integrativa in cui, oltre a ribadire le argomentazioni difensive già svolte nel merito, ha dedotto per la prima volta profili di inammissibilità limitatamente alle censure concernenti gli artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6 e 28, commi 7, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Campania n. 7 del 2020; profili questi che saranno illustrati unitamente agli specifici motivi di ricorso.

La medesima resistente ha inoltre contestato l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Governo con riguardo al proprio atto di intervento, evidenziando come per costante giurisprudenza di questa Corte l'art. 19, comma 3, delle Norme integrative, in base al quale l'atto di costituzione della parte resistente contiene le conclusioni e l'illustrazione delle stesse, miri a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate (viene richiamata, in particolare, l'ordinanza n. 156 del 2017).

2.- Con ricorso depositato il 27 agosto 2021 (reg. ric. n. 45 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9 secondo comma, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2), lettera *c*), punto 2), e lettera *i*), e 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

L'art. 11 modifica gli artt. 19, 28 e 130 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto del ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, mentre l'art. 57 introduce delle misure di semplificazione in materia di concessioni del demanio marittimo.

2.1.(La Regione Campania si è costituita in giudizio con atto depositato il 5 ottobre 2021, limitandosi a chiedere il rigetto «della sollevata questione di legittimità costituzionale, con ogni conseguente statuizione», senza alcuna specifica allegazione difensiva.

2.2.- L'udienza pubblica fissata per il 22 febbraio 2022 è stata poi rinviata al 7 giugno 2022.

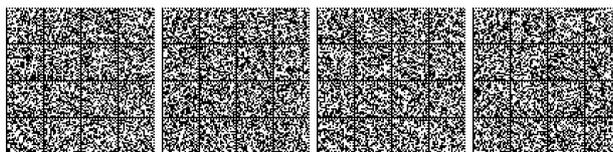
2.3.- In data 17 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria integrativa, richiamandosi alle proprie argomentazioni difensive.

2.4.- Nella stessa data del 17 maggio 2022, anche la Regione Campania ha depositato memoria, con la quale ha illustrato per la prima volta le proprie difese, chiedendo che venga dichiarata «l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta con il RR 45/2021»; i dedotti profili di inammissibilità, che verranno illustrati unitamente allo specifico motivo di ricorso, concernono l'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella sua nuova formulazione.

3.- Con il primo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, il Governo impugna gli artt. 19, commi 2, 3, 4 lettera *b*), e 6 e 20, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e del principio di leale collaborazione.

3.1.- Gli artt. 19 e 20 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (da ora in avanti: SIAD). L'art. 19 detta la disciplina generale del predetto strumento, mentre l'art. 20 attiene più specificatamente alle previsioni del medesimo in tema di interventi comunali per la valorizzazione del centro storico.

Dell'art. 19 vengono impugnati i commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6. Il comma 2 definisce il SIAD quale strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali, che deve essere approvato in conformità allo strumento urbanistico generale. Il successivo comma 3 dispone che detto strumento, «tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili». In questa prospettiva, il comma 4, lettera *b*), assegna al SIAD il compito di «salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali». Infine, ai sensi del comma 6, il SIAD «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela e nel rispetto dei motivi imperativi di interesse generale previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera *e*)».



Quanto all'art. 20 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, impugnato nella sua integralità, esso disciplina nei seguenti termini i compiti del SIAD con riguardo agli interventi comunali per la valorizzazione del centro storico:

- il SIAD assume in tale ambito il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio «anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale» (comma 1);

- detto strumento «può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), secondo le relative procedure, senza limitazioni non giustificate o discriminatorie e previa espressa determinazione di detti motivi» (comma 2);

- previa consultazione con le associazioni delle imprese commerciali operanti nel centro storico, il SIAD istituisce i «protocolli per l'arredo urbano» con cui fissa «le caratteristiche strutturali, morfologiche e cromatiche delle insegne, delle vetrine, del sistema di illuminazione esterna degli arredi esterni degli esercizi commerciali del centro storico», nonché gli incentivi tributari per favorire l'adozione delle relative misure da parte degli esercenti (comma 3).

3.2.- Secondo il Governo, tali previsioni determinerebbero una lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali per contrasto con la disciplina contenuta nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

In particolare, le disposizioni impuginate sarebbero carenti di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni culturali e paesaggistici rispettivamente dalla Parte II e III del codice di settore; rinvio che non avrebbe costituito un mero adempimento formale, bensì avrebbe esplicitato il principio, di rilievo costituzionale, della necessaria partecipazione dello Stato (per il tramite, a seconda dei casi, del Ministero dei beni e delle attività culturali e della Soprintendenza) alle scelte di pianificazione e fissazione dei limiti inerenti l'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica. Di conseguenza, per come disciplinato dalla legge regionale, oggetto di censura, il SIAD integrerebbe uno strumento comunale di pianificazione del tutto svincolato dalle attribuzioni che il codice di settore attribuisce agli organi statali. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti territoriali sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e, determinando un abbassamento del livello di tutela paesaggistica, anche dell'art. 9, secondo comma, Cost.

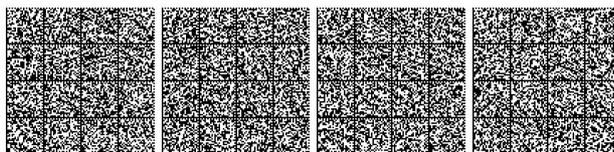
3.3.- Per quanto riguarda la tutela del paesaggio, le disposizioni impuginate attribuirebbero al SIAD il compito di individuare gli insediamenti ammissibili senza tener conto del fatto che, in base agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, le trasformazioni consentite dei beni paesaggistici sono individuate dal piano paesaggistico, da adottare previa intesa con lo Stato, che costituisce strumento sovraordinato rispetto ad ogni altro atto di pianificazione territoriale. Il SIAD, pertanto, introdurrebbe una disciplina unilaterale della pianificazione del territorio, integrante una parziale anticipazione del piano paesaggistico, di cui la Campania è ancora priva, essendo in corso un percorso per la elaborazione congiunta di tale strumento.

Al riguardo, il ricorrente osserva che la conformità del SIAD allo strumento urbanistico generale, prevista dall'art. 19, comma 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, non assicurerebbe la tutela del paesaggio, non essendo quest'ultima rimessa alla pianificazione urbanistica, bensì allo strumento gerarchicamente sovraordinato costituito dal piano paesaggistico. Inoltre, non essendo il principio di prevalenza del piano paesaggistico oggetto di doveroso richiamo da parte delle disposizioni impuginate, non verrebbe nemmeno assicurato il necessario adeguamento ad esso degli strumenti urbanistici.

Parimenti, la subordinazione del SIAD al piano urbanistico comunale non garantirebbe “a cascata” che siano conformi alle esigenze di tutela paesaggistica i protocolli di arredo urbano per i centri storici, oggetto di tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c), cod. beni culturali, laddove l'art. 20 della legge regionale impugnata prevede che i protocolli indicati vengano elaborati unilateralmente dai Comuni previa consultazione delle organizzazioni di categoria.

Sussisterebbero, quindi, specifici profili di contrasto con l'art. 135, comma 1, cod. beni culturali, che fa carico alle Regioni di adottare i piani paesaggistici congiuntamente con il Ministero, e con gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, che sanciscono l'inderogabilità di tali strumenti e la loro immediata prevalenza su ogni altro atto di pianificazione territoriale e urbanistica.

In tal senso, il ricorrente richiama, fra le altre, la sentenza di questa Corte n. 86 del 2019, che ha affermato la sussistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico con riferimento ai beni vincolati, trattandosi di atto che ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio non soltanto ai fini della salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo.



3.4.- Per quanto riguarda la tutela dei beni culturali, le disposizioni impugnate non contemplerebbero il coinvolgimento dell'autorità statale preposta nella fissazione dei necessari limiti all'attività commerciale, ciò in violazione di quanto prescritto dagli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, cod. beni culturali.

Al riguardo, il ricorrente premette che i centri storici possono essere caratterizzati dalla presenza dei beni culturali previsti dall'art. 10, comma 4, lettera g) cod. beni culturali: «pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico». Ebbene, il legislatore regionale non avrebbe considerato che ai sensi dell'art. 20 del medesimo codice spetterebbe alla sola autorità statale l'individuazione degli eventuali usi del bene culturale non compatibili con le esigenze di tutela.

In questa prospettiva, il successivo art. 21, comma 4, prevede la competenza del soprintendente ad autorizzare qualsiasi opera o lavoro che riguardi i beni culturali, incluso quindi ad avviso del Governo il posizionamento dell'arredo urbano; peraltro, nel caso di beni culturali comunali, l'art. 24 del codice di settore prevede che tale autorizzazione possa essere espressa nell'ambito di accordi tra il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Comune.

Inoltre, l'autorità statale dovrebbe necessariamente essere coinvolta nella individuazione di divieti e condizioni all'esercizio delle attività commerciali motivate da esigenze di protezione del patrimonio culturale, nella valutazione degli «imperativi motivi di interesse generale» che possono determinare la limitazione della superficie di vendita degli esercizi di vicinato e nella definizione dei protocolli di arredo urbano, che le disposizioni impugnate demandano al contrario alla sola autorità comunale.

Risulterebbe quindi violato anche l'art. 52 cod. beni culturali che regola l'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali, disciplinando le competenze del Comune e della Soprintendenza sulla base del principio di leale collaborazione istituzionale.

In particolare, non sarebbero rispettate le competenze statali previste dal comma 1 di tale disposizione, secondo cui i Comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio; né quelle di cui al comma 1-ter a mente del quale, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la Regione e i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela.

Tali determinazioni, peraltro, secondo quanto precisato dal Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 2 dicembre 2019, n. 8256, integrerebbero veri e propri atti di programmazione congiunta del territorio.

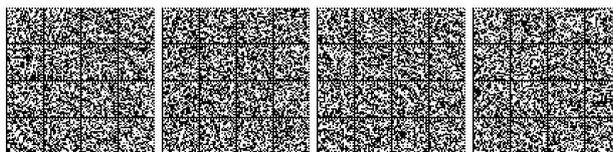
Con riguardo alla disciplina del decoro urbano, il ricorrente precisa inoltre che, pur coinvolgendo potenzialmente una pluralità di materie, la medesima inerisce fondamentalmente alla tutela dei beni culturali e del paesaggio; richiama, in proposito, le sentenze di questa Corte: la n. 247 del 2010 - secondo la quale la normativa regionale del commercio su aree pubbliche, pur se riconducibile alla materia «commercio», deve rispettare i limiti invalicabili della tutela dei beni culturali ed ambientali, in un'ottica di adeguata valorizzazione dei centri storici delle città - e la n. 140 del 2015, che ha affermato la necessità, in un siffatto ambito che interseca diverse competenze legislative, di una leale collaborazione fra lo Stato e il sistema delle autonomie.

A conferma del necessario coinvolgimento dello Stato nella tutela dei beni culturali, rileverebbe, infine, l'art. 106, comma 2-bis, cod. beni culturali, che subordina la concessione in uso di beni comunali di interesse culturale all'autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali che dovrà vagliare se il conferimento garantisca «la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo».

3.5.- Con il primo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche le modificazioni apportate all'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

3.5.1.- Il citato art. 11 ha eliminato uno dei compiti del SIAD, espungendo dal comma 6 l'inciso «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché», e precisato che tale strumento deve rispettare la «disciplina vigente» nella previsione dei vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico artistico ambientale (in particolare, aggiungendo le parole «ai sensi della disciplina vigente» dopo l'inciso «dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale»).

3.5.2.- Anche la nuova formulazione si porrebbe, tuttavia, in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto la norma regionale non stabilirebbe un chiaro rapporto di subordinazione dello strumento di pianificazione comunale (il SIAD) al piano paesaggistico, come imposto dagli artt. 135,



143 e 145 cod. beni culturali: la legislazione regionale continuerebbe infatti ad attribuire al SIAD poteri propri della pianificazione paesaggistica, consentendogli di fissare vincoli dimensionali e tipologici agli insediamenti collocati in aree e edifici tutelati. La previsione «ai sensi della disciplina vigente» non inciderebbe dunque in termini apprezzabili sulla disciplina anteriore, posto che il SIAD comunale sarebbe ancora legittimato a pianificare da solo il territorio senza obbedire ad alcuna intesa con lo Stato.

3.6.- Con riguardo al primo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020 e al primo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, la Regione Campania ha chiesto di dichiarare la non fondatezza delle censure aventi ad oggetto l'art. 20 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nonché di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le censure relative all'art. 19, commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6 della legge reg. n. 7 del 2020, anche - per quanto riguarda l'art. 19, comma 6 - nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

3.6.1.- L'inammissibilità delle suddette censure deriverebbe dall'omessa formulazione di specifiche doglianze relative ai singoli commi dell'art. 19 oggetto di impugnazione, che vengono trattati indistintamente, con conseguente genericità e oscurità delle censure medesime. In particolare, non sarebbe dato comprendere le violazioni specificamente imputate ai singoli commi e quindi la relativa pronuncia richiesta a questa Corte tra i diversi contenuti possibili.

3.6.2.- Nel merito, la Regione resistente ha dedotto la non fondatezza dei motivi di ricorso in esame per non aver il Governo proceduto ad un'interpretazione delle norme impugnate in conformità a Costituzione. Tale interpretazione sarebbe fondata sul chiaro riferimento contenuto nelle medesime alla conservazione del patrimonio storico ed artistico (art. 19, comma 6); riferimento che renderebbe implicita una valutazione di conformità delle previsioni del SIAD agli strumenti di pianificazione paesaggistica e al Codice dei beni culturali e del paesaggio, anche in assenza di un rinvio formale alle leggi statali.

Costituirebbe dunque opzione ermeneutica doverosa quella di interpretare le disposizioni oggetto di censura in modo conforme a Costituzione in considerazione sia del loro tenore letterale sia di quello sistematico, attesa l'assenza nella legge regionale impugnata di qualsivoglia previsione derogatoria della normativa statale, che risulta presupposta e inespressa, ma non violata.

Agli stessi fini, peraltro, la Regione ha rilevato che l'ambito applicativo della legge impugnata non attiene al patrimonio culturale, bensì alla materia «commercio», assegnata alla competenza legislativa regionale residuale, come confermato da questa Corte in svariate pronunce; di conseguenza, l'intera legge regionale impugnata andrebbe interpretata in conformità ai criteri di competenza legislativa ovvero in termini che ne escludono un'applicazione invasiva degli ambiti di competenza esclusiva dello Stato. Questo perché il legislatore regionale non avrebbe attribuito ai Comuni funzioni amministrative incidenti sull'assetto del codice di settore, bensì avrebbe disciplinato la regolamentazione - da parte dei Comuni - dei criteri per l'esercizio delle attività commerciali, comprendente la possibilità dell'introduzione di determinate condizioni, di modo che l'esercizio del commercio avvenga nei limiti già qualificati invalicabili dalla tutela dei beni ambientali e culturali.

3.6.3.- La Regione resistente deduce altresì che le modifiche apportate alle disposizioni censurate dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021 confermerebbero ulteriormente l'assenza di qualsiasi violazione del regime di competenze stabilito dal codice di settore. Trattasi delle modifiche apportate all'art. 19, comma 6 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 (già richiamate al precedente punto 3.5.), in quanto oggetto di specifica impugnazione da parte del Governo.

Ai fini della non fondatezza rileverebbero, altresì, le modifiche apportate agli artt. 19, comma 2 e 20, comma 3, della legge reg. Campania n. 7 del 2020. In particolare, al comma 2 dell'art. 19 sono aggiunte, al termine, le parole «e nel rispetto delle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (art. 11, comma 1, lettera *a*, punto 1, della legge reg. Campania n. 5 del 2021).

Con riguardo al comma 3 dell'art. 20, per quanto più interessa in questa sede, è stata introdotta la previsione che i protocolli per l'arredo urbano debbano rispettare la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 11, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Campania n. 5 del 2021).

4.- Con il secondo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnato l'art. 28, commi 7, lettera *a*) e *b*), e 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e del principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

4.1.- L'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 disciplina le grandi strutture di vendita.

L'impugnato comma 7, lettere *a*) e *b*), dispone che il rilascio dell'autorizzazione per una grande struttura di vendita è subordinato all'osservanza «delle disposizioni in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dal presente testo unico» (lettera *a*) e «dei requisiti comunali e regionali di compatibilità territoriale dell'insediamento» (lettera *b*), senza contenere alcun riferimento al piano paesaggistico.



Il comma 10 dello stesso articolo stabilisce che «[l]a rilocalizzazione di una grande struttura di vendita è ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti».

4.2.- Ad avviso del ricorrente, la disciplina regionale ometterebbe di prescrivere la necessaria conformità della localizzazione delle grandi strutture di vendita al piano paesaggistico, da approvarsi, previa intesa con lo Stato, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non potendosi ravvisare un diverso intento nel generico riferimento all'«impatto sull'ambiente» contenuto nel comma 10.

4.3.- Con il secondo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche la modifica apportata all'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

4.3.1.- Il citato art. 11 ha aggiunto, alla fine del comma modificato, il periodo «[r]esta fermo il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo», in sostanza richiamando le procedure di autorizzazione paesaggistica nel caso in cui la grande struttura di vendita ricada in area sottoposta a vincolo.

4.3.2.- Secondo il ricorrente l'intervenuta modifica non sarebbe idonea a superare i profili di illegittimità costituzionale denunciati con il primo ricorso, in quanto anche prima della sua introduzione era indubbio il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica.

Il vizio dedotto nei confronti della norma precedentemente alla modifica - e che non sarebbe superato da essa - consisterebbe nell'attribuire ad uno strumento di pianificazione esclusivamente comunale il potere di adottare scelte di localizzazione e rilocalizzazione che incidono sul territorio e sulla sua pianificazione paesaggistica; il SIAD, pertanto, stabilirebbe al di fuori da ogni intesa con lo Stato se determinate aree siano o meno in grado di ospitare - in via di primo insediamento o di nuova localizzazione - grandi strutture di vendita, insediamenti con ogni evidenza di rilevante impatto dimensionale.

4.4.- La Regione Campania ha chiesto di dichiarare inammissibili le censure relative all'art. 28, comma 7, lettere a) e b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

4.4.1.- L'inammissibilità delle censure deriverebbe dall'essere le medesime rivolte indistintamente alle due lettere del comma in questione, senza formulazione di specifiche doglianze con riguardo alle singole lettere impugnate.

4.4.2.- Nel merito, la Regione resistente ha dedotto la non fondatezza dei motivi di ricorso in esame in quanto la localizzazione delle grandi strutture di vendita, come confermato da questa Corte (viene richiamata la sentenza n. 239 del 2016), spetterebbe infatti alle Regioni in virtù della espressa previsione contenuta nell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

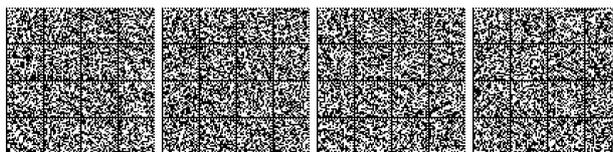
Dal tenore degli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, peraltro, non emergerebbe in alcun modo la necessità che le aree per la localizzazione o la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita debba avvenire di concerto con l'amministrazione statale, al di là delle fattispecie concernenti aree sottoposte a vincolo.

4.4.3.- La Regione resistente evidenzia, inoltre, che le modifiche della disposizione in esame apportate dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021 garantirebbero, oltre ogni dubbio, il rispetto delle norme del codice di settore che si assumono violate.

In particolare, rileverebbero le modifiche concernenti il comma 10 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 (già riportate al precedente punto 4.3.), e il comma 7, lettera a), del medesimo articolo, che nella nuova versione - introdotta, come detto, dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 1), della legge reg. Campania n. 5 del 2021 - subordina il rilascio dell'autorizzazione per una grande struttura di vendita al rispetto delle prescrizioni «del decreto legislativo 42/2004», unitamente a quelle già previste «in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dal presente testo unico».

5.- Con il terzo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, oggetto di impugnazione è l'art. 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché in riferimento agli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e l'06, comma 2-bis, cod. beni culturali.

5.1.- L'art. 61 della legge regionale in esame disciplina il commercio sulle aree pubbliche, stabilendo, nella versione vigente all'epoca della proposizione del ricorso, che «[l]'esercizio del commercio su aree pubbliche è subordinato al rispetto delle condizioni e delle modalità stabilite dal comune» (comma 1) e che «il Comune individua le zone aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale nelle quali l'esercizio del commercio su aree pubbliche è vietato o sottoposto a particolari restrizioni per la salvaguardia delle zone predette, nonché per comprovati motivi di viabilità, di carattere igienico - sanitario o di pubblica sicurezza» (comma 2).



5.2.- Il ricorrente deduce che la disposizione impugnata contrasterebbe con la normativa statale di settore secondo la quale la individuazione delle suddette aree da parte del Comune deve essere obbligatoriamente definita sentito il soprintendente, ai sensi di quanto previsto dall'art. 52, comma 1, cod. beni culturali.

Inoltre, pur in assenza di specifiche prescrizioni da parte del Comune, determinate installazioni e occupazioni potrebbero non risultare autorizzabili dalla Soprintendenza nell'esercizio dei poteri di cui agli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24 e l 06, comma 2-bis, cod. beni culturali. In definitiva, la disposizione impugnata eluderebbe le competenze degli organi statali previste dai parametri interposti invocati, con conseguente invasione della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con conseguente violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost., attesa l'evidente menomazione delle esigenze di tutela del patrimonio culturale.

5.3.- La Regione Campania ha chiesto di dichiarare non fondato il motivo di ricorso in esame.

L'art. 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 si limiterebbe ad attribuire ai Comuni competenze specifiche in materia di commercio senza affatto limitare quelle previste dall'art. 52 cod. beni culturali in favore della Soprintendenza, che comunque, al di là della procedura di concertazione prevista da tale articolo, può imporre prescrizioni ulteriori, anche ad attività commerciali già autorizzate, affinché non sia lesa la tutela del patrimonio culturale.

5.3.1.- La Regione resistente evidenzia inoltre che le modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021 alla disposizione impugnata garantirebbero oltre ogni dubbio il rispetto della disciplina statale invocata.

Questo perché l'art. 11, comma 1, lettera e), della legge reg. Campania n. 5 del 2021 ha aggiunto al principio dell'art. 61, comma 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 l'inciso «[f]atto salvo quanto previsto dall'art. 52 del decreto legislativo 42/2004».

6.- Con il quarto motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnato l'art. 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in riferimento agli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali.

6.1.- L'art. 130 disciplina le concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali.

Il comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato: «a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico; b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici [...]».

6.2.- Il ricorrente lamenta che il rilascio della concessione indicata non risulti in alcun modo subordinata al rispetto del piano paesaggistico, non potendosi ritenere sufficiente al riguardo il rinvio operato dalla lettera b) della disposizione impugnata alle prescrizioni concernenti la sicurezza ambientale e la tutela dei beni storici ed artistici.

Anche in questo caso emergerebbe dunque la volontà di non attenersi, nel rilascio delle concessioni, al piano paesaggistico, che la Regione avrebbe invece l'obbligo di approvare d'intesa con lo Stato, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, per evitare di affidare la tutela paesaggistica alle valutazioni caso per caso dei singoli interventi.

Nella norma impugnata difetterebbe anche il richiamo alla disciplina d'uso dei beni vincolati contenuta nel piano paesaggistico, la cui adozione è disciplinata dagli artt. 140, 141 e 141-bis, cod. beni culturali, o in appositi accordi stipulati tra Stato e Regione, destinati a confluire nel medesimo piano.

Oltre alla violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in relazione ai parametri interposti indicati (artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali), la norma impugnata contrasterebbe con il principio di leale collaborazione e, per l'effetto, con l'art. 9, secondo comma, Cost.

6.3.- Con il terzo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche le modificazioni apportate all'art. 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020 dall'art. 11, comma 1, lettera i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

6.3.1.- Il citato art. 11 modifica la versione originaria dell'art. 130, aggiungendo al termine della lettera b) del comma censurato le parole «e del paesaggio». Per effetto di tale novella, la concessione per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti è subordinata alla verifica della conformità alle disposizioni relative alla tutela del paesaggio, oltre alle già previste prescrizioni relative alla tutela dei beni storici e artistici e alla sicurezza ambientale e stradale.

6.3.2.- Ad avviso del ricorrente tale ultima disposizione perpetrerebbe la violazione dei precetti costituzionali evocati. Invero, il riferimento alle disposizioni per la tutela del paesaggio sarebbe del tutto generico e, attesa l'assenza di un piano paesaggistico sul territorio campano, parrebbe vuota di apprezzabile significato, consentendo che le concessioni in esame continuino ad essere illegittimamente sottratte alla pianificazione obbligatoria e alla disciplina del piano paesaggistico, con l'effetto di essere rimesse a valutazioni adottate caso per caso senza un quadro di insieme al quale obbedire.



6.4.- La Regione Campania, nelle memorie depositate in entrambi i giudizi, ha chiesto di dichiarare la non fondatezza delle censure relative all'art. 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, anche nella versione modificata dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021.

6.4.1.- La disposizione impugnata non sottrarrebbe affatto il rilascio delle concessioni all'obbligo della pianificazione obbligatoria e del rispetto della disciplina dettata dal piano paesaggistico.

Ad ulteriore riscontro di tale assunto, la Regione resistente richiama le modifiche apportate alla disposizione impugnata dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021, che fugherebbero ogni dubbio al riguardo, attesa l'esplicitazione della necessaria conformità delle concessioni alle disposizioni di tutela del paesaggio.

7.- Con il quinto motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, è impugnato, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 83, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in materia di mercati all'ingrosso.

7.1.- Tale disposizione istituisce la figura del commissario regionale che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza del mercato all'ingrosso.

7.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché non quantifica gli oneri finanziari derivanti dalla nomina del commissario, né prevede per essi alcuna specifica copertura finanziaria.

7.3.- La Regione Campania ha chiesto di dichiarare non fondata la questione in esame, poiché l'assunto della omessa previsione della copertura finanziaria sarebbe smentito da quanto disposto dall'art. 156, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 che, recando apposita «Norma finanziaria», indica le poste destinate a coprire le spese conseguenti all'attuazione delle disposizioni contenute nella legge medesima (per oneri complessivi pari a euro 500.000,00), fra le quali senz'altro rientra l'art. 83, qualora dallo stesso discendano oneri a carico del bilancio regionale.

La Regione resistente evidenzia altresì che per il commissariamento, fattispecie peraltro del tutto eventuale, non sarebbe neppure necessaria la previsione di copertura, posto che sugli oneri conseguenti alla nomina del commissario sussisterebbero regole specifiche.

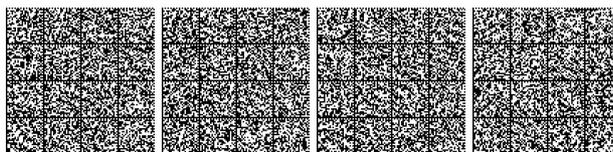
In particolare, nel caso dovesse essere nominato un soggetto esterno alla amministrazione regionale, secondo gli insegnamenti della giurisprudenza amministrativa (viene richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, n. 1122 del 2020), gli oneri della nomina, disposta nell'interesse della efficiente e corretta gestione del mercato all'ingrosso, dovrebbero essere imputati all'ente di gestione che trae giovamento dall'attività commissariale.

Qualora invece l'incarico venga conferito a un dipendente regionale, troverebbe applicazione l'art. 1, comma 2 della legge Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)» secondo cui «la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze della regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica»; rileverebbe anche il successivo comma 3 secondo cui «[n]ei casi in cui la Giunta o il Consiglio regionale rilascino ad un dipendente appartenente ai rispettivi ruoli l'autorizzazione a partecipare all'amministrazione o a far parte di collegi sindacali in società partecipate in misura maggioritaria o totalitaria dalla Regione o enti ai quali la Regione partecipi o comunque contribuisca, o che siano sottoposti alla vigilanza dell'amministrazione di cui l'impiegato fa parte, l'incarico si intende svolto nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza del dipendente ed i compensi dovuti dalla società o dall'ente sono corrisposti direttamente all'amministrazione autorizzante per confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale, ai sensi dell'articolo 62 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 [...]».

8.- Con il quarto motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, viene impugnato l'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

8.1.- Ai sensi della disposizione impugnata, nella versione vigente all'epoca della proposizione del ricorso, «per gli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, le società e associazioni sportive dilettantistiche, costituite in conformità all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, finanziaria 2003), affiliate ad un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali, sono riconosciute come esercitanti attività di interesse generale, quali enti del terzo settore, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera t) del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106)».

8.2.- Ad avviso del ricorrente, tale norma estenderebbe, quale effetto automatico, la qualifica di enti del Terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche, in violazione della disciplina statale secondo cui tale qualifica deriva innanzitutto dal possesso di determinati requisiti e dalla volontà dell'ente che desideri assumerla, con iscrizione nel registro unico del Terzo settore ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 117 del 2017.



La Regione Campania avrebbe quindi violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, cui sarebbe pacificamente riconducibile la disciplina degli enti del Terzo settore; assumerebbero infatti rilievo soggetti di diritto privato, i cui diritti e obblighi devono essere disciplinati dallo Stato, in modo da assicurarne uniformità di applicazione sull'intero territorio nazionale (viene al riguardo richiamata la sentenza di questa Corte n. 185 del 2018).

8.3.- La lesione della medesima competenza statale rileverebbe sotto un ulteriore profilo: dal riconoscimento in via automatica dello svolgimento di «attività di interesse generale» conseguirebbe, in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche considerate, l'applicazione della riduzione del canone delle concessioni demaniali marittime prevista dall'art. 03, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Quest'ultima disposizione prevede una riduzione del novanta per cento del canone demaniale per le concessioni di cui all'art. 39, comma 2, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione), rappresentate dalle concessioni rilasciate per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, espressione quest'ultima («altri fini di pubblico interesse») cui sarebbe appunto riconducibile lo svolgimento di «attività di interesse generale».

Per effetto della disposizione impugnata verrebbe quindi violato, quale parametro interposto, l'art. 03, comma 1, lettera *c*), punto 2), del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, che per le concessioni demaniali marittime rilasciate per finalità turistico-ricreative in favore di società ed associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro prevede invece una riduzione del canone demaniale nella misura del cinquanta per cento.

8.4.- La disposizione impugnata contrasterebbe infine con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), determinando una irragionevole disparità di trattamento, fondata su ragioni di appartenenza territoriale, tra enti che si trovano nella medesima situazione soggettiva e oggettiva.

8.5.- La Regione Campania ha chiesto che il motivo di ricorso in esame venga dichiarato non fondato.

Il ricorrente avrebbe offerto una interpretazione della disposizione impugnata svincolata dal suo tenore letterale. A fondamento di tale assunto, nella memoria del 17 maggio 2022 viene riportata non la formulazione originaria della norma oggetto di censura, bensì quella modificata dall'art. 33, comma 4, lettera *e*), della legge della Regione Campania 28 dicembre 2021, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022), che non menziona più il riconoscimento delle società e associazioni sportive dilettantistiche «quali enti del terzo settore» ed al contempo prevede espressamente che il canone delle concessioni demaniali in esame venga determinato ai sensi dell'art. 03, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 400 del 1993, come convertito.

9.- Con atto depositato il 30 maggio 2022 nel giudizio instaurato con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 26 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnativa, limitatamente agli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere *a*) e *b*), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in ragione delle modificazioni recate a tali disposizioni dall'art. 11 della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

Con il medesimo atto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha confermato l'interesse a coltivare le censure «riguardanti gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83 e 130, comma 1, della legge Regione Campania n. 7 del 2020».

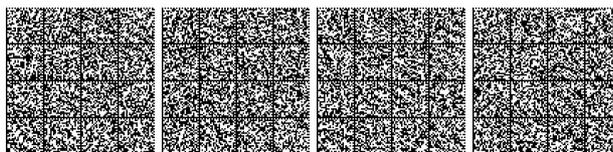
10.- In data 6 giugno 2022, la Regione ha depositato l'atto di accettazione della rinuncia parziale, deliberata dalla Giunta regionale il 1° giugno 2022.

11.- All'udienza del 7 giugno 2021, il ricorrente ha confermato espressamente l'interesse a coltivare anche le censure concernenti gli artt. 19, commi 3 e 4, lettera *b*), e 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, disposizioni impuginate con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020 e in alcun modo modificate dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021.

Con riguardo alle disposizioni per cui non è intervenuta rinuncia e relativa accettazione, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate in relazione ad entrambi i giudizi nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 1° luglio 2020 (reg. ric. n. 55 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 9, secondo comma, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere *a*) e *b*), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11).



2.- Con successivo ricorso depositato il 27 agosto 2021 (reg. ric. n. 45 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2), lettera *c*), punto 2), e lettera *i*), e 57, comma 2, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021).

L'art. 11 modifica gli artt. 19, 28 e 130 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto del ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, mentre l'art. 57 introduce delle misure di semplificazione in materia di concessioni demaniali marittime.

3.- In ragione della stretta connessione che lega la maggior parte delle disposizioni oggetto dei due ricorsi e dell'analogia che si ravvisa tra alcune delle censure proposte, i giudizi vanno riuniti, per essere trattati congiuntamente e definiti con un'unica pronuncia.

4.- In via preliminare, quanto al giudizio instaurato con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania.

A sostegno di tale eccezione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che nell'atto di costituzione la Regione si è limitata a chiedere il rigetto del ricorso, senza addurre alcuna argomentazione in ordine alle doglianze in esso prospettate. Ciò tuttavia non incide sull'ammissibilità della costituzione in giudizio, poiché questa Corte ha più volte statuito che l'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, in virtù del quale l'atto di costituzione della parte resistente contiene le conclusioni e l'illustrazione delle stesse, «mira [...] a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate» (sentenza n. 87 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 64 e n. 65 del 2016 e n. 168 del 2010, ordinanza n. 156 del 2017).

5.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 30 maggio 2022, nel giudizio instaurato con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente agli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere *a*) e *b*), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in ragione delle modifiche recate a tali disposizioni dall'art. 11 della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

La Regione resistente, con delibera di Giunta pervenuta in data 6 giugno 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

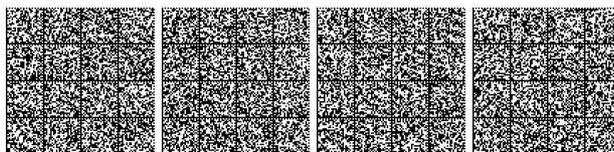
L'art. 23 delle Norme integrative, vigente *ratione temporis*, prevede che la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del giudizio (*ex plurimis*, ordinanza n. 133 del 2022). Ne consegue, pertanto, che il processo deve essere dichiarato estinto, limitatamente alle questioni promosse nei confronti degli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere *a*) e *b*), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

6.- Nello scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale, si analizzeranno, in primo luogo, quelle incentrate sulla violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Con riguardo a tali censure il ricorrente sottolinea, a più riprese, la mancata approvazione del piano paesaggistico, rappresentando che sia tuttora in itinere un percorso di co-pianificazione dello stesso tra lo Stato e la Regione Campania, avviato nel 2016: in un simile contesto, non sarebbe ammissibile un'azione regionale che formuli unilateralmente contenuti incidenti sul paesaggio e sui beni culturali, senza violare la disciplina contenuta nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

A seguire, verranno esaminate le questioni concernenti il commissario regionale dei mercati all'ingrosso (art. 83, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.) e le concessioni sul demanio marittimo (art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.).

7.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il sindacato di questa Corte prende le mosse dalla genesi della legge reg. Campania n. 7 del 2020 che introduce il «Testo Unico sul commercio», redatto ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015); disposizione che, con riguardo a diverse materie, tra cui appunto il commercio, conferisce alla Giunta regionale l'incarico di presentare al Consiglio testi unici legislativi e regolamentari, aventi carattere compilativo o innovativo.



Le attività commerciali disciplinate dal menzionato testo unico sono il commercio al dettaglio, all'ingrosso e su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita della stampa quotidiana e periodica e la distribuzione dei carburanti per autotrazione.

La legge reg. Campania n. 7 del 2020 è quindi immediatamente riconducibile alla materia del «commercio», dunque, in particolare, all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2019 e n. 247 del 2010, e ordinanza n. 199 del 2006).

Al riguardo, questa Corte ha precisato che, salve specifiche abrogazioni, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), contenente i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale, dopo la riforma costituzionale introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 1, recante «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica», si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione» nella materia del commercio (sentenza n. 164 del 2019; in senso conforme, sentenza n. 98 del 2017 e ordinanza n. 199 del 2006), conformemente all'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La competenza legislativa regionale nella materia del commercio interseca, tuttavia, le competenze statali esclusive, quali quelle della «tutela dell'ambiente e dei beni culturali» e della «concorrenza». Sussistono, altresì, evidenti connessioni con la materia, di competenza concorrente, della «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.), distinta, a parte le ulteriori e inevitabili connessioni, dalla tutela dei beni culturali di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

In proposito, va ribadito che - come già ripetutamente affermato da questa Corte - alle Regioni spettano la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione del patrimonio culturale, anche al fine di garantire che l'esercizio del commercio «avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali» (sentenze n. 140 del 2015 e n. 247 del 2010).

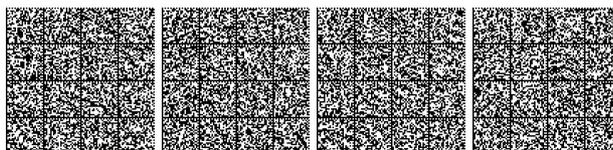
Nella medesima prospettiva, il legislatore regionale è legittimato a prevedere «aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e «a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela [...] dell'ambiente [...] urbano, e dei beni culturali» (sentenza n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 8 del 2013).

7.1.- La tutela ambientale e paesaggistica - gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto - «costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali» (sentenza n. 201 del 2021; da ultimo, sentenza n. 106 del 2022).

Per tale ragione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1, cod. beni culturali), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, del medesimo codice) (sentenza n. 24 del 2022).

Proprio in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assume a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020). Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta, dunque, attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (sentenza n. 24 del 2022). In proposito, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito, anche di recente, che «è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (da ultimo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021; in precedenza, sentenza n. 182 del 2006).

La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dagli artt. 135 e seguenti e, in particolare, dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2022 e n. 261 del 2021).



La sottoposizione dell'intero territorio regionale a specifica normativa d'uso mediante piano paesaggistico è infatti prevista come cogente dal codice di settore. Il dovere di assicurare «che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti» (art. 135, comma 1, cod. beni culturali) rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite.

In tale cornice, come questa Corte ha affermato, il piano paesaggistico regionale costituisce uno strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni vincolati, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio (da ultimo, sentenza n. 45 del 2022; in precedenza, *ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2021, n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018).

7.2.- Sulla base di tale premessa, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze - siano esse residuali o concorrenti - «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018). Su tale presupposto, ripetutamente affermato (sentenze n. 201, n. 124, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021 e n. 189 del 2016), questa Corte ha statuito che - nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa - la legislazione regionale debba «essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio» (sentenza n. 124 del 2021). È alla luce di tali principi che si deve ora vagliare la normativa impugnata.

8.- Dovendo procedere allo scrutinio di testi sottoposti a censure governative non temporalmente coincidenti, e spettando a questa Corte stabilire l'ordine di trattazione delle stesse (*ex multis*, sentenza n. 120 del 2022), in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale incentrate sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., verranno vagliate con precedenza quelle sollevate con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021.

Tale ordine di trattazione è reso necessario dal fatto che dette censure rappresentano la disciplina attualmente vigente nella Regione Campania e hanno ad oggetto gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione introdotta rispettivamente dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2), lettera *c*), punto 2), e lettera *i*), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, il cui disegno di legge è stato depositato in Consiglio Regionale successivamente alla presentazione del primo ricorso introduttivo (reg. ric. n. 55 del 2020), proprio al fine di superare i motivi di gravame ivi dedotti con riguardo alla versione originaria delle medesime disposizioni. Peraltro proprio dalle modifiche apportate dallo stesso legislatore regionale possono trarsi argomenti utili per la decisione delle questioni in esame.

Al riguardo, occorre tenere presente che, secondo il Presidente del Consiglio, il testo originario delle norme impugnate sarebbe carente di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni paesaggistici dalla Parte III del codice di settore; tale rinvio non avrebbe costituito un mero adempimento formale, bensì avrebbe esplicitato il principio, di rilievo costituzionale, della necessaria partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione inerenti l'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela paesaggistica. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti regionali, in violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e, attesa la conseguente diminuzione del livello di tutela paesaggistica, dell'art. 9, secondo comma, Cost.

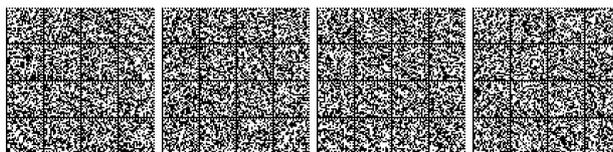
Identiche censure vengono rivolte dal ricorrente pure alla nuova versione degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Campania n. 7 del 2020; e ciò, come emergerà nel prosieguo, nonostante in essa venga richiamata, con formule diverse, la disciplina statale in materia di tutela del paesaggio.

9.- Con il primo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e al principio di leale collaborazione, e in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

9.1.- Gli artt. 19 e 20 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che costituisce «lo strumento integrato della pianificazione urbanistica, con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali».

L'art. 19 detta la disciplina generale del SIAD, mentre l'art. 20 attiene più specificatamente alle previsioni del medesimo in tema di interventi comunali per la valorizzazione del centro storico.

Ai sensi dell'art. 19, comma 6, nella sua formulazione originaria, il SIAD «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale [...]».



Il citato art. 11 della successiva legge reg. Campania n. 5 del 2021 - oltre ad eliminare dal comma 6 l'inciso «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali [...]» - ha precisato che il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella previsione dei vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale.

9.2.- Secondo il ricorrente, anche la nuova formulazione si porrebbe, tuttavia, in contrasto con i parametri evocati, in quanto la norma regionale non stabilirebbe un chiaro rapporto di subordinazione di detto strumento di pianificazione commerciale al piano paesaggistico, come imposto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sempre secondo il ricorrente, la legislazione regionale continuerebbe, infatti, ad attribuire al SIAD poteri propri della pianificazione paesaggistica, consentendogli di fissare vincoli dimensionali e tipologici agli insediamenti, anche se collocati in aree e edifici tutelati.

L'inserimento nella nuova formulazione dell'espressione «ai sensi della disciplina vigente» non inciderebbe, sempre secondo il ricorrente, in termini apprezzabili sulla disciplina anteriore, posto che lo strumento comunale risulterebbe ancora legittimato a pianificare da solo il territorio, senza addivenire ad alcuna intesa con lo Stato.

9.3.- In primo luogo occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione resistente.

Secondo la Regione Campania, le questioni concernenti gli artt. 19, commi 3, 4, lettera *b*), e 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, anche - per quanto riguarda l'art. 19, comma 6 - nella versione modificata della legge reg. Campania n. 5 del 2021, sarebbero inammissibili in virtù dell'omessa formulazione di specifiche doglianze relative ai singoli commi impugnati, che vengono trattati indistintamente, con conseguente genericità e oscurità delle censure medesime.

L'eccezione non è fondata.

Nell'ambito del ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021 viene impugnato esclusivamente il comma 6 dell'art. 19 e solo ad esso si rivolgono le censure ivi svolte, con la conseguenza che le medesime sono senz'altro specifiche e pertinenti.

9.4.- Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

9.4.1.- Ferma l'applicazione del già esaminato principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica su ogni altro atto di pianificazione che riguardi l'assetto del territorio, va tuttavia precisato che l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico.

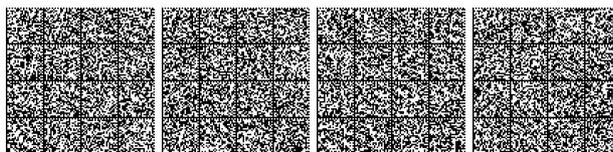
È però evidente che tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici.

Viceversa, quando, come nel caso della Regione Campania, il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione. Non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse, afferendo, come nel caso di specie, al commercio e per certi versi anche al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica.

I ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico, denunciati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità), devono trovare compensazione nella doverosa esplicitazione, in sede attuativa, del rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio e delle stesse prescrizioni di piano, quando queste sopraggiungeranno.

9.4.2.- Per tali motivi, in assenza di piano paesaggistico, la normativa regionale in esame, nei limiti in cui incide sull'assetto del territorio, può ritenersi conforme al parametro costituzionale sopra indicato, solo se da essa sia desumibile un rinvio, anche in sede attuativa, alla necessaria applicazione delle previsioni statali poste a tutela del paesaggio; ciò permette di distinguere l'esito dello scrutinio di costituzionalità in ragione della formulazione originaria o modificata della disposizione impugnata. Ed infatti ai sensi della nuova formulazione dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella determinazione dei vincoli di carattere dimensionale o tipologico relativamente a insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale.

Il richiamo alla disciplina vigente ben può essere inteso - in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale - nel senso di includere il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle invocate prescrizioni nello stesso contenute (in particolare, artt. 133, 135 e 143 cod. beni culturali).



Costituisce dunque opzione ermeneutica corretta la interpretazione della norma impugnata nel senso che non esenta gli insediamenti previsti dal SIAD dal rispetto delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal «rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettere b, c, d ed e), o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 140, comma 2)» (sentenza n. 54 del 2021).

L'interpretazione indicata trova conferma, a livello sistematico, in quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 5 del 2021: invero, per effetto di tale novella, il SIAD deve essere approvato nel rispetto delle norme del codice di settore (oltre che in conformità allo strumento urbanistico generale). Quindi, intesa nei termini indicati, ovverosia nel rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata non determina alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e nemmeno la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

10.- Con il secondo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

10.1.- L'art. 28, comma 7, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 attiene al rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita, mentre l'impugnato comma 10 concerne l'autorizzazione relativa alla loro rilocalizzazione. Nella formulazione originaria, il comma 10 prevedeva che la rilocalizzazione fosse «ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti».

In virtù della modifica apportata dalla menzionata legge reg. Campania n. 5 del 2021, al termine del comma 10, è stato aggiunto il periodo «[r]esta fermo il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo», che in sostanza richiama le indicate procedure per il caso in cui la grande struttura di vendita «rilocalizzata» ricada in area sottoposta a vincolo paesaggistico.

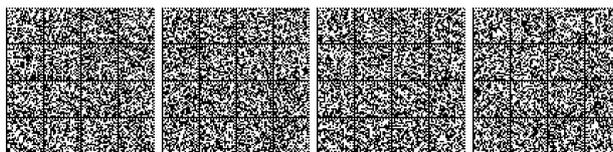
10.2.- Tuttavia, secondo il ricorrente, la nuova formulazione della norma non sarebbe idonea a superare i profili di illegittimità costituzionale denunciati con il primo ricorso, in quanto anche anteriormente alla sua introduzione era indubbio il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica. Il vizio dedotto nei confronti della norma anteriormente alla modifica - e che non sarebbe superato da essa - consisterebbe invece nell'attribuire ad uno strumento di pianificazione esclusivamente comunale il potere di adottare scelte di localizzazione che incidono sul territorio e sulla sua pianificazione paesaggistica. Il SIAD, in particolare, continuerebbe a stabilire, al di fuori di ogni intesa con lo Stato, se determinate aree siano o meno in grado di ospitare insediamenti che, con ogni evidenza, sono caratterizzati da considerevole impatto dimensionale.

10.3.- Le questioni poste alla base della censura non sono fondate nei termini di seguito precisati.

L'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata impone infatti di intendere il rinvio a specifiche prescrizioni di tutela (quelle in tema di autorizzazione paesaggistica) quale espressione di un (implicito) richiamo a tutte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, incluse quelle - invocate dal ricorrente - che sanciscono il ruolo primario e inderogabile assegnato dal legislatore statale alla pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali).

A supporto di tale opzione ermeneutica, va rimarcato che - ai sensi dell'art. 28, comma 7, lettera a), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 1), della legge reg. Campania n. 5 del 2021 - anche il rilascio dell'autorizzazione per una grande struttura di vendita (in sede di primo insediamento) è attualmente subordinato all'osservanza di tutte le «disposizioni del decreto legislativo 42/2004». Quindi, come prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata deve essere letta nel senso di non esentare gli interventi di rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non risultano violati il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost.

11.- Con il terzo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, viene impugnato l'art. 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.



11.1.- L'art. 130 disciplina le concessioni, rilasciate dalla Regione, per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali.

La formulazione originaria del comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato: «a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico; b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici; [...]».

Il citato art. 11 della legge reg. Campania n. 5 del 2021 ha aggiunto, al termine della lettera b), le parole «e del paesaggio». Per effetto di tale modifica, la concessione per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti è dunque subordinata anche alla verifica della sua conformità alle disposizioni relative alla tutela del paesaggio.

11.2.- Ad avviso del ricorrente, nella nuova formulazione della norma persisterebbe la violazione dei precetti costituzionali invocati nel primo ricorso. Invero, il riferimento alle disposizioni per la tutela del paesaggio sarebbe del tutto generico e, attesa l'assenza di un piano paesaggistico sul territorio campano, parrebbe priva di apprezzabile significato, consentendo che le concessioni in esame continuino ad essere illegittimamente sottratte alla disciplina del piano paesaggistico, con l'effetto di essere rimesse a determinazioni singole senza un quadro di insieme al quale conformarsi.

11.3.- Le questioni non sono fondate nei sensi di seguito precisati.

Il richiamo al paesaggio può e deve essere letto in termini compatibili con le invocate prescrizioni di tutela (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali).

La norma impugnata va infatti interpretata nel senso che non esenta gli interventi di installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal rispetto delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei singoli beni vincolati. Identiche argomentazioni escludono la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

12.- Vanno ora esaminate le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020 che non hanno subito modifiche ad opera di leggi successive.

Trattasi, in particolare, degli artt. 19, commi 3 e 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto del primo motivo di ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, con cui si lamenta la violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione.

12.1.- Come si è già evidenziato, l'art. 19 detta la disciplina generale del SIAD, mentre l'art. 20 attiene più specificatamente alle previsioni del medesimo in tema di interventi comunali per la valorizzazione del centro storico.

Il comma 3 dell'art. 19 dispone che detto strumento, «tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili».

In questa prospettiva, il comma 4, lettera b), assegna al SIAD il compito di «salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali».

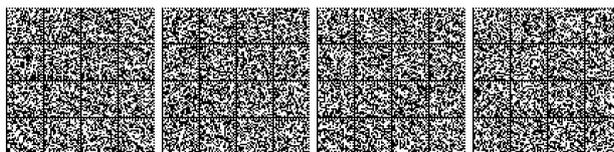
In particolare, con riguardo al centro storico, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, stabilisce che il SIAD assume il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio «anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale».

A mente del successivo comma 2, il SIAD «può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e)», ovvero la sostenibilità ambientale dello sviluppo commerciale e il risparmio del suolo.

12.2.- Secondo il Governo, le disposizioni impugnate sarebbero carenti di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni culturali e paesaggistici, rispettivamente dalla Parte II e III del codice di settore, con l'effetto di non garantire la necessaria partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione e di fissazione dei limiti inerenti l'attività commerciale, laddove incidano su beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti territoriali sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Si illustreranno di seguito le censure prospettate, distinguendole in base ai parametri interposti evocati (relativi alla tutela del paesaggio e alla tutela dei beni culturali).

12.2.1.- Per quanto riguarda la tutela del paesaggio, le disposizioni impugnate attribuirebbero al SIAD il compito di individuare gli insediamenti ammissibili senza tener conto del fatto che, in base agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, le trasformazioni consentite dei beni paesaggistici sono individuate dal piano paesaggistico, in modo inderogabile e sovraordinato rispetto ad ogni altro atto di pianificazione territoriale, da adottare previa intesa con lo Stato.



Inoltre, la subordinazione del SIAD - secondo quanto previsto dal testo originario dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 - al solo piano urbanistico comunale non garantirebbe che siano conformi alle esigenze di tutela paesaggistica i protocolli di arredo urbano per i centri storici, disciplinati dall'art. 20, comma 1, della medesima legge regionale, laddove questi ultimi sono oggetto di tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c), cod. beni culturali.

12.2.2.- Invece, per quanto riguarda la tutela dei beni culturali, le disposizioni impugnate non contemplerebbero, nella fissazione dei necessari limiti all'attività commerciale, il coinvolgimento dell'autorità statale ai sensi di quanto prescritto dagli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, cod. beni culturali.

Secondo il ricorrente, premesso che le piazze e le vie dei centri storici possono essere caratterizzate dalla presenza dei beni culturali previsti dall'art. 10, comma 4, lettera g), del codice di settore, il legislatore regionale non avrebbe considerato che, ai sensi dell'art. 20 del medesimo codice, spetta esclusivamente all'autorità statale l'individuazione degli usi del bene culturale non compatibili con le esigenze di tutela. In stretta connessione, il successivo art. 21, comma 4, assegna al solo soprintendente la competenza ad autorizzare qualsiasi opera o lavoro che riguardi i beni culturali, incluso - sempre ad avviso del Governo - il posizionamento dell'arredo urbano; peraltro, nel caso di beni culturali comunali, l'art. 24 cod. beni culturali prevede che tale autorizzazione possa essere espressa nell'ambito di accordi tra il Ministero della cultura e il Comune.

Risulterebbero altresì violati l'art. 52, commi 1 e 1-ter, del relativo codice di settore che regolano l'esercizio del commercio rispettivamente nelle «aree di valore culturale» e nei «complessi monumentali o altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti», disciplinando le competenze del Comune e della Soprintendenza sulla base del principio di leale collaborazione istituzionale.

Infine, a conferma del necessario coinvolgimento dello Stato, rileverebbe l'art. 106, comma 2-bis, cod. beni culturali, che subordina la concessione in uso di beni culturali comunali all'autorizzazione del Ministero della cultura, che dovrà vagliare se il conferimento garantisca «la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo».

12.3.- In primo luogo occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla resistente.

Secondo la Regione, le questioni concernenti gli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, sarebbero inammissibili in ragione dell'omessa formulazione di specifiche doglianze relative ai singoli commi impugnati, che verrebbero trattati indistintamente, con conseguente genericità e oscurità delle censure medesime.

L'eccezione non è fondata, risultando infatti sempre individuabile la specifica applicazione, ai singoli commi impugnati, delle regole invocate dal ricorrente in riferimento alla tutela del paesaggio e dei beni culturali.

12.4.- Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

Non è condivisibile, invero, con specifico riguardo alle norme in esame, l'assunto per cui l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che una disposizione non può ritenersi derogatoria solo perché omette di richiamare, totalmente o parzialmente, le «previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022 e, conformemente, n. 124 del 2021).

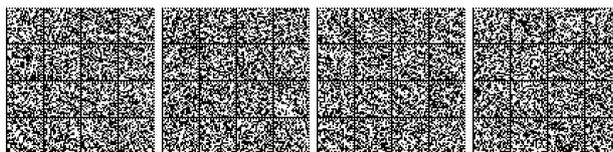
I medesimi principi sono stati applicati anche con specifico riguardo alla tutela dei beni culturali, la cui disciplina - dettata essenzialmente dalla Parte II del codice di settore - può dunque considerarsi violata solo a fronte di deroghe espresse ad opera della legge regionale che, nei limiti consentiti dal tenore letterale e da quello sistematico, va interpretata in conformità ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione (sentenze n. 45 del 2022 e n. 124 del 2021).

Alla luce dei premessi principi, le censure verranno di seguito esaminate in base ai parametri interposti evocati, relativi rispettivamente al paesaggio e ai beni culturali.

12.5.- Quanto ai parametri interposti evocati (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), già il tenore letterale delle disposizioni impugnate evidenzia come le stesse non intendano sottrarsi ai principi di elaborazione congiunta e di inderogabilità, i quali mantengono la loro forza cogente pure in assenza di espresso richiamo.

L'art. 19, comma 3, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 si limita invero a stabilire che il SIAD fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree pubbliche e private, tenendo conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza.

Quanto al successivo comma 4, lettera b), lo stesso attribuisce al SIAD la finalità di salvaguardare aree di valore culturale e ambientale attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie.



Deve dunque ritenersi implicito che - qualora siano oggetto di tutela paesaggistica alcune delle aree cui si riferiscono le indicate previsioni del SIAD - quanto disposto dal codice di settore risulti senz'altro applicabile. La normativa statale, anche se non richiamata espressamente, vincola dunque sia gli organi regionali sia gli organi comunali, secondo le norme previste al riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ivi compresi gli atti e le prescrizioni cui esso rinvia, in primo luogo il piano paesaggistico.

Le medesime considerazioni privano di fondamento anche le censure concernenti l'art. 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020. Il comma 1 assegna al SIAD compiti di promozione del commercio nel centro storico (anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano), mentre il comma 2 legittima il medesimo strumento ad introdurre per gli esercizi di vicinato del centro storico la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadri, nel rispetto del risparmio del suolo e della sostenibilità ambientale dello sviluppo commerciale.

Nessuna di queste norme deroga espressamente i parametri interposti invocati, né le norme di tutela dettate dallo Stato per il caso in cui il centro storico sia o debba essere dichiarato bene paesaggistico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c), del codice di settore; articolo quest'ultimo pure richiamato dal ricorrente.

Le norme regionali esaminate risultano pertanto accomunate dall'essere espressione della competenza residuale della Regione nella materia del commercio, senza determinare alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio.

Così intesa, la disciplina impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica né, tanto meno, mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non risultano lesi il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost.

12.6.- Esclusa la violazione dei parametri interposti in materia di pianificazione paesaggistica, alle medesime conclusioni deve pervenirsi in relazione a quelli concernenti i beni culturali.

Per quanto rileva ai fini della doglianza in esame, le disposizioni impugnite legittimano il SIAD a introdurre determinate restrizioni all'esercizio del commercio, volte a garantire - senza discriminazioni tra gli operatori - la salvaguardia di aree di valore culturale, espressione dell'identità locale di riferimento.

Trattasi delle seguenti restrizioni: divieti di vendita di determinate merceologie al fine di salvaguardare «i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico» (art. 19, comma 4, lettera b), limiti di superficie per gli esercizi di vicinato del centro storico (art. 20, comma 2) e protocolli di arredo urbano al fine di «tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale» (art. 20, commi 1), aventi carattere conformativo dell'esercizio dell'attività commerciale.

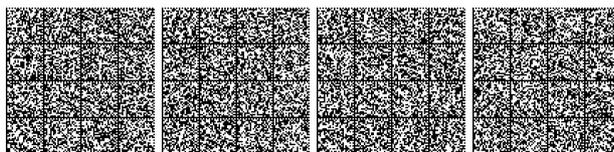
In tale prospettiva, si deve escludere che le norme impugnite violino gli artt. 10, 20, 21, 24 e 106, comma 2-bis, cod. beni culturali, posto che questi ultimi risultano incentrati sulla tutela del singolo bene di interesse culturale, demandando all'autorità statale il divieto di usi non compatibili con le esigenze di tutela (art. 20), l'autorizzazione di qualsiasi opera o lavoro sul medesimo (artt. 21 e 24) e l'autorizzazione al rilascio della concessione in uso di beni comunali (art. 106, comma 2-bis). Di conseguenza, a fronte della legittimazione del SIAD ad introdurre le forme di regolazione del commercio testé indicate, quando rilevino singoli beni vincolati, deve considerarsi salva la disciplina introdotta dal legislatore statale per la tutela dei beni di interesse culturale.

Lo stesso dicasi per l'art. 52, comma 1-ter, cod. beni culturali, il cui ambito di applicazione concerne una peculiare categoria di complessi monumentali e beni culturali («complessi monumentali o altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti»), prescrivendo apposite determinazioni degli uffici territoriali del Ministero della cultura, da adottare d'intesa con Regione e Comuni interessati, volte a vietare gli usi incompatibili con le specifiche esigenze di tutela.

Infine nemmeno risulta violato l'art. 52, comma 1, cod. beni culturali, a mente del quale i Comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari le attività commerciali: in virtù di tale norma il Comune è legittimato all'individuazione delle «aree di valore culturale» in cui conformare l'esercizio del commercio per esigenze di salvaguardia delle medesime, ma solo previa acquisizione del parere obbligatorio (non vincolante) della Soprintendenza.

È infatti da escludere la sussistenza di un contrasto tra le disposizioni impugnite - la cui finalità è pur sempre quella di elevare il livello di tutela di tali aree - e il parametro interposto invocato dal ricorrente (art. 52, comma 1, cod. beni culturali), a condizione che le medesime siano interpretate nel senso di vincolare i Comuni ad acquisire il parere della Soprintendenza ai fini dell'individuazione delle aree in cui introdurre le indicate restrizioni al commercio.

In definitiva, le norme impugnite non esprimono l'intenzione di derogare alle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio invocate dal ricorrente. Identiche argomentazioni escludono la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.



13.- È adesso possibile trattare le questioni concernenti le disposizioni impugnate aventi ad oggetto il testo antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021, e, in particolare, gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 (seguirà la disamina del primo, secondo e quarto motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, considerato che il terzo motivo è oggetto di estinzione, come illustrato nel precedente punto 4).

Il carattere asseritamente non soddisfacente delle modifiche e l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa tredici mesi), escludono la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 23 e n. 24 del 2022). Il richiesto scrutinio di costituzionalità deve pertanto essere condotto nel merito anche con riferimento alla formulazione previgente delle disposizioni impugnate.

14.- Con il primo motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnato il testo originario dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 10, comma 4, lettera *g*), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-*bis*, 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

14.1.- Nella norma impugnata viene stabilito che il SIAD «dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico o ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela».

14.2.- Le impugnazioni in esame coincidono con quelle già analizzate in riferimento agli artt. 19, commi 3 e 4, lettera *b*), e 20, commi 1 e 2, della medesima legge regionale (esaminate nel precedente punto 11.2.).

Anche l'art. 19, comma 6, sarebbe carente di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni culturali e paesaggistici, rispettivamente dalla Parte II e III del codice di settore, e quindi non garantirebbe la partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione e di fissazione dei limiti inerenti all'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti territoriali sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

14.3.- In via preliminare, occorre richiamare l'eccezione formulata dalla Regione resistente, illustrata nel precedente punto 11.3. Per le medesime ragioni ivi indicate, l'eccezione è priva di fondamento e deve quindi procedersi alla disamina del merito.

14.4.- Sono in primo luogo non fondate le questioni di legittimità costituzionale incentrate sulla violazione dei parametri interposti attinenti alla tutela dei beni culturali (artt. 10, comma 4, lettera *g*, 20, 21, 24, 52, commi 1 e 1-*ter*, e 106, comma 2-*bis*, cod. beni culturali).

Con riguardo agli artt. 19, commi 3 e 4, lettera *b*), e 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 si richiamano le argomentazioni precedentemente illustrate (punto 11.6.).

14.5.- Per contro, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e al principio di leale collaborazione, per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Infatti, la norma in discussione assegna al SIAD il compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, senza in alcun modo richiamare i principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico, sanciti dai menzionati articoli del codice di settore.

Attesa l'assenza di un piano paesaggistico, il tenore letterale della disposizione impugnata tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, legittimando soltanto i Comuni all'individuazione degli insediamenti ammissibili, anche quando gli stessi siano collocati in aree che, vista l'ampia formulazione della norma, sono potenzialmente destinatarie delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Tanto è vero che - come già illustrato al punto 8.1. - il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, inserendo un rinvio esplicito alla normativa vigente e quindi anche al codice di settore, cui il SIAD deve conformarsi. Dall'invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in relazione ai parametri interposti indicati, che prevedono, tra l'altro, l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), deriva la violazione del principio di leale collaborazione e, attesa la diminuzione del livello di tutela paesaggistica, anche dell'art. 9, secondo comma, Cost.

14.6.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

15.- Con il secondo motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnata la versione originaria dell'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.



15.1.- La disposizione impugnata concerne l'autorizzazione relativa alla rilocalizzazione di grandi strutture di vendita, prevedendo che detta rilocalizzazione «è ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti».

15.2.- Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto omette di prescrivere la necessaria conformità della rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita al piano paesaggistico. Non potrebbe ravvisarsi infatti un diverso intento nel generico riferimento all'«impatto sull'ambiente» in essa contenuto. La medesima, nell'intervenire in modo unilaterale in spregio alla pianificazione congiunta, sarebbe inoltre lesiva del principio di leale collaborazione e dell'art. 9 Cost.

15.3.- Le questioni sono fondate in riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso.

La norma impugnata, invero, omette di prescrivere la necessaria conformità delle autorizzazioni per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita al piano paesaggistico, subordinandone il rilascio «esclusivamente» alla valutazione dell'impatto «sull'ambiente e sul traffico nel territorio [...] nel rispetto delle normative edilizie vigenti», senza esplicitare la rilevanza delle future prescrizioni paesaggistiche e quindi senza imporre alle proprie amministrazioni una costante vigilanza sulle sopravvenienze in tema di tutela del paesaggio. Anche in questo caso, dunque, il tenore letterale della norma tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo unilateralmente - e in assenza della prescritta concertazione - a disciplinare i presupposti per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita.

A conferma di tale conclusione, merita valorizzare quanto disposto dall'art. 28, comma 7, lettere *a)* e *b)*, nella versione precedente alle modifiche apportate dall'art. 11, comma 1, lettera *c)*, punto 1), della legge reg. Campania n. 5 del 2021. Il citato comma 7, infatti, subordina il rilascio dell'autorizzazione per grandi strutture di vendita (in via di primo insediamento) esclusivamente al rispetto delle «norme in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dal presente testo unico». Ciò in difetto di qualsiasi richiamo - come nel caso dell'autorizzazione alla rilocalizzazione - alle «disposizioni del decreto legislativo 42/2004», parole queste ultime aggiunte solo dalla novella indicata.

Di conseguenza, sia il dato testuale, sia quello sistematico non consentono una interpretazione della norma impugnata in senso conforme né ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione, né agli ulteriori parametri dedotti dal ricorrente. D'altro canto, proprio per superare il contrasto con detti parametri, il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, subordinando espressamente al rispetto del codice di settore il rilascio dell'autorizzazione alla rilocalizzazione di una grande struttura di vendita (in proposito si rinvia a quanto già illustrato al precedente punto 9.1.).

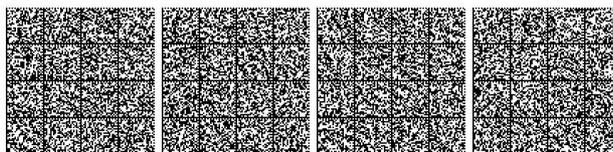
15.4.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

16.- Con il quarto motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnata la versione originaria dell'art. 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 140, 141, 141-*bis*, 143 e 145 cod. beni culturali.

16.1.- La disposizione impugnata prevede che il rilascio della concessione per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali sia subordinato, tra l'altro, «alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici».

16.2.- Il ricorrente lamenta che il rilascio della concessione non risulti in alcun modo condizionato al rispetto del piano paesaggistico, non potendosi ritenere il rinvio operato dalla disposizione impugnata «al necessario rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici [...] sufficiente ad assicurare la competenza costituzionale delle norme». Emergerebbe ancora una volta la volontà di non attenersi, nel rilascio delle concessioni, al piano paesaggistico che la Regione avrebbe invece l'obbligo di approvare d'intesa con lo Stato (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali). Nella norma impugnata difetterebbe il richiamo alla disciplina d'uso dei beni vincolati, contenuta nel piano paesaggistico (ai sensi degli artt. 140, 141 e 141-*bis* cod. beni culturali) o in appositi accordi stipulati tra Stato e Regione, destinati a confluire nel medesimo piano. Dall'invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio in relazione ai parametri interposti indicati (artt. 135, 140, 141, 141-*bis*, 143 e 145 cod. beni culturali) deriverebbe inoltre la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

16.3.- Le questioni sono fondate in riferimento a ciascuno dei parametri invocati nel ricorso. Ciò in quanto la disposizione impugnata omette di prescrivere la necessaria conformità delle concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti al piano paesaggistico e alla normativa d'uso in esso contenuta, in violazione degli artt. 135, 140, 141, 141-*bis*, 143 e 145 cod. beni culturali. In particolare, è palese l'intento del legislatore regio-



nale di sostituirsi allo Stato, procedendo direttamente - in assenza di piano paesaggistico e della presupposta concertazione - alla localizzazione degli impianti di distribuzione anche in aree potenzialmente soggette alla pianificazione paesaggistica.

In tal senso, occorre in primo luogo richiamare il dato testuale, posto che la norma impugnata prescrive la conformità della concessione alle sole prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale e alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici, in difetto di qualsiasi richiamo alle prescrizioni paesaggistiche. Un elenco così stringente non può che determinare ampia incertezza in punto di applicazione delle norme di tutela paesaggistica, rendendo concreto il rischio di elusione delle medesime.

In chiave sistematica merita poi richiamare anche gli artt. 19, comma 6, e 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 che, nella loro versione originaria, esprimono l'intenzione del legislatore regionale di introdurre una regolamentazione del territorio a fini commerciali con riflessi sul paesaggio del tutto avulsa dalla prescritta concertazione con lo Stato. Ostanto dunque ad una interpretazione conforme della norma impugnata ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione sia il dato testuale sia quello sistematico. Ed infatti, anche in questo caso, il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, inserendo un richiamo esplicito alle prescrizioni dettate dallo Stato a tutela del paesaggio (al riguardo, vale quanto già illustrato al precedente punto 10.1.).

L'assenza di un rinvio espresso alle previsioni del piano paesaggistico, con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., determina altresì la lesione del principio di leale collaborazione, stante anche la prevista obbligatorietà della co-pianificazione in materia paesaggistica. Da ciò consegue la violazione dell'art. 9, secondo comma, Cost., considerata la conseguente diminuzione del livello di tutela dell'ambiente.

16.4.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

17.- Con il quinto motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, è impugnato, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 83 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

17.1.- La disposizione in esame istituisce la figura del commissario regionale che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso. La nomina è dunque solo eventuale e, in relazione, alla durata dell'incarico è previsto il termine di un anno.

17.2.- Ad avviso del ricorrente, detta disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché non quantifica gli oneri finanziari derivanti dalla nomina del commissario, né prevede per essi alcuna specifica copertura finanziaria.

Si evidenzia che successivamente alla proposizione del ricorso la norma impugnata è stata modificata per aspetti non attinenti, però, al profilo della copertura finanziaria (art. 11, comma 1, lettera *f*, della legge reg. Campania n. 5 del 2021).

17.3.- La questione è fondata.

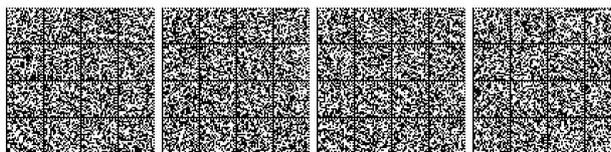
Risulta palese che l'art. 83 impugnato comporta per la Regione Campania una previsione di spesa, quantomeno in relazione al compenso del commissario. Neppure è pertinente il richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inidonei a garantire con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura. Del resto, l'individuazione della copertura non è desumibile neanche dalla relazione tecnica da allegare alla legge impugnata, che nel caso di specie è mancante.

Alla luce di tali elementi sussiste il lamentato contrasto della disposizione impugnata con il precetto posto dall'art. 81, terzo comma, Cost., che sancisce l'obbligo per ogni legge comportante nuovi oneri di provvedere ai mezzi per farvi fronte. La giurisprudenza di questa Corte è infatti costante nell'affermare che l'art. 81, terzo comma, Cost. «impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 163 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 307 del 2013), fermo restando la necessità della relazione tecnica.

17.4.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

18.- Con il quarto motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, viene impugnato l'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

18.1.- Ai sensi della disposizione impugnata, nella versione vigente all'epoca della proposizione del ricorso, «per gli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, le società e associazioni sportive dilettantistiche, costituite in conformità all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, finanziaria 2003), affiliate ad un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali, sono riconosciute come esercitanti attività di interesse generale, quali enti del terzo settore, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *t*), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106)».



18.2.- Le censure muovono dal presupposto che la norma impugnata estenderebbe, quale effetto automatico, la qualifica di enti del terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche; ciò in violazione della disciplina statale, secondo cui la qualifica di ente del Terzo settore deriva dal possesso di determinati requisiti e dalla volontà dell'ente che desideri assumerla, con iscrizione nel registro unico del Terzo settore ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106).

Ne deriverebbe l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, cui sarebbe pacificamente riconducibile la disciplina degli enti del terzo settore. Sempre secondo il ricorrente, la lesione della medesima competenza statale rileverebbe sotto un ulteriore profilo: dal riconoscimento in via automatica dello svolgimento di «attività di interesse generale» conseguirebbe, in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche considerate, l'applicazione della riduzione del canone delle concessioni demaniali marittime prevista dall'art. 03, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Quest'ultima disposizione prevede una riduzione del novanta per cento del canone demaniale per le concessioni di cui all'art. 39, comma 2, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione), rappresentate dalle concessioni rilasciate per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse; espressione quest'ultima («altri fini di pubblico interesse») cui sarebbe appunto riconducibile lo svolgimento di «attività di interesse generale».

Per effetto della disposizione impugnata verrebbe quindi violato, quale parametro interposto, l'art. 03, comma 1, lettera *c*), punto 2), del menzionato d.l. n. 400 del 1993, che, per le concessioni demaniali marittime rilasciate per finalità turistico-ricreative in favore di società ed associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, prevede invece una riduzione del canone demaniale nella misura del cinquanta per cento. La disposizione impugnata contrasterebbe infine con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), determinando una irragionevole disparità di trattamento, fondata su ragioni di appartenenza territoriale, tra enti che si trovano nella medesima situazione soggettiva e oggettiva.

18.3.- In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, la disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 33, comma 4, lettera *e*), della legge della Regione Campania 28 dicembre 2021, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022).

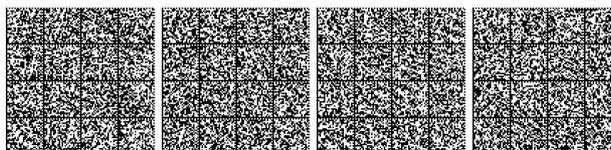
Nella formulazione vigente, l'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021 non menziona più il riconoscimento delle società e associazioni sportive dilettantistiche «quali enti del Terzo settore» ed al contempo prevede espressamente che il canone delle concessioni demaniali in esame venga determinato ai sensi del parametro interposto invocato dal ricorrente (art. 03, comma 1, lettera *c*, del d.l. n. 400 del 1993, come convertito).

Orbene - se la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente satisfattiva delle censure del Governo (venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere) - viceversa (anche per l'assenza di qualsiasi diversa indicazione delle parti) non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata, che deve ritenersi non provato, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa sei mesi) della disposizione modificata (*ex plurimis*, ancora sentenze n. 23 e n. 24 del 2022). Pertanto, nonostante lo *ius superveniens*, il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata deve essere condotto nel merito.

18.4.- La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile». L'ordinamento civile, com'è noto, comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltretutto di assicurare l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992)» (sentenza n. 185 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 131 del 2020).

Sulla base di tali principi, la disposizione impugnata invade la competenza statale in materia di ordinamento civile, in quanto attribuisce - sia pure ai fini perseguiti dalla norma impugnata - la qualifica di ente del Terzo settore ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 117 del 2017 a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali quantomeno in assenza di iscrizione nel registro unico del Terzo settore. Ai sensi del citato decreto legislativo, tale iscrizione avviene invece solo in presenza di determinati requisiti soggettivi e su domanda dell'ente interessato all'ufficio del registro unico nazionale della Regione o della Provincia autonoma in cui l'ente ha la sede legale.



18.5.- Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall'art. 33, comma 4, lettera e), della legge reg. Campania n. 31 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure esposte a sostegno del motivo di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83, e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), nella formulazione precedente alle modifiche inserite, rispettivamente, dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), lettera f), e lettera i), della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021), nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall'art. 33, comma 4, lettera e), della legge della Regione Campania 28 dicembre 2021, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022);

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della legge della reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nelle formulazioni rispettivamente modificate dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2, lettera c), punto 2, e lettera i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 120, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021;

5) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere a) e b), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

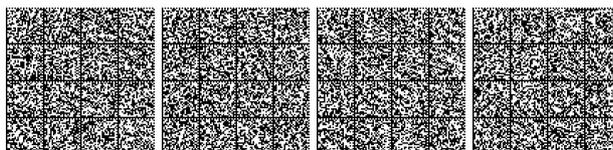
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 188

Sentenza 21 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Regione Veneto - Titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori - Indennità complessiva - Riduzione nella misura pari al 30 per cento del trattamento spettante ai consiglieri regionali - Violazione del principio di tutela del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 36 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

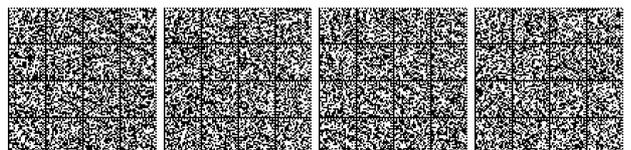
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra la Regione Veneto e A. D., con ordinanza del 30 giugno 2021, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di A. D. e quello, fuori termine, della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
udito l'avvocato Mariagrazia Romeo per A. D.;
deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 132 del 2021, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), ai sensi del quale «[a] titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

1.1.- Il giudizio *a quo* trae origine dall'appello proposto dalla Regione Veneto contro A. D., per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 31 gennaio 2013, n. 111, con cui il giudice di prime cure aveva accolto il ricorso proposto dalla medesima A. D., avverso la nota della Segreteria generale del Consiglio regionale del Veneto del 3 maggio 2012, n. 0008338, che aveva provveduto a ridurne il trattamento indennitario del settanta per cento in applicazione dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012.



Riferisce il rimettente che A. D., con decreto del Presidente del Consiglio regionale 7 dicembre 2010, n. 20, veniva nominata a capo dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, figura istituita con legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), a cui spettava «l'indennità, la diaria a titolo di rimborso spese, il rimborso spese di trasporto e il trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste» (art. 7 della legge reg. Veneto n. 42 del 1988).

Successivamente, con l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, il Consiglio regionale modificava l'anzidetta disposizione, riducendone l'importo, prevedendo che al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spettasse il trenta per cento del trattamento indennitario dei consiglieri regionali. A. D. proponeva, dunque, ricorso al TAR Veneto, chiedendo l'annullamento della nota della Segreteria generale del Consiglio con cui le veniva comunicata la decurtazione del settanta per cento del trattamento economico e di «qualsiasi altro atto antecedente, conseguente e connesso ed, in particolare, delle determinazioni stipendiali relative ai mesi di aprile e maggio 2012», nonché, in via subordinata, la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della richiamata legge reg. Veneto n. 13 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 53 e 97 Cost.

Il TAR Veneto, con la richiamata sentenza n. 111 del 2013, accoglieva il ricorso e, facendo applicazione del principio *tempus regit actum*, annullava la nota della Segreteria generale, «essendo il provvedimento di nomina della ricorrente a titolare dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori, antecedente all'introduzione da parte dell'art. 7, comma 1, della Legge di Finanza Regionale 6 aprile 2012, n. 13, della nuova normativa concernente il trattamento economico spettante a tale organo, e non avendo contemplato la predetta Legge Finanziaria una espressa disposizione normativa in deroga all'art. 11 delle Disposizioni sulla Legge in generale». Affermava, dunque, il TAR Veneto, che la normativa regionale di decurtazione del trattamento economico del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori avrebbe dovuto trovare applicazione «esclusivamente nei confronti dei successivi titolari» di tale Ufficio.

1.2.- Il Collegio rimettente, condividendo le censure della Regione appellante, ritiene che il TAR non abbia correttamente interpretato il principio di irretroattività della legge, poiché la nomina di titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori non avrebbe consolidato, in capo al soggetto investito delle relative funzioni, alcuna pretesa, giuridicamente tutelabile, al mantenimento del medesimo trattamento indennitario stabilito all'atto del conferimento dell'incarico, né lo avrebbe cristallizzato con carattere di insensibilità rispetto a sopravvenienze normative che, veicolate da equiparata fonte normativa, avessero inteso diversamente disciplinare la composizione del trattamento stesso.

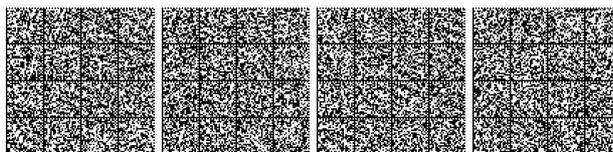
L'irretroattività sarebbe, infatti, da riferirsi esclusivamente ai rapporti esauriti, mentre, al momento dell'introduzione della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, l'incarico di A. D. era ancora in corso.

Afferma, pertanto, il Consiglio di Stato di non poter condividere il percorso logico che ha condotto il giudice di prime cure all'accoglimento del ricorso, in difetto di una espressa previsione che, pur a fronte della introduzione di un nuovo assetto normativo della materia, nondimeno mantenga, per un definito arco temporale, la vigenza della disciplina modificata.

1.3.- Ritenuta dunque l'applicabilità al caso di specie della norma in esame, il Consiglio di Stato passa ad esaminare l'eccezione - già articolata in primo grado e riproposta dall'appellata A. D., ai sensi dell'art. 101, comma 2, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) - d'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, per asserito contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 23, 36 e 53 Cost.

Osserva anzitutto il giudice *a quo* che la norma censurata è contenuta nel Capo II della legge finanziaria regionale per l'anno 2012, rubricato «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi». In effetti, analoga riduzione a quella subita dal titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori sarebbe stata disposta anche per il Difensore civico, il cui trattamento indennitario, originariamente omogeneo a quello di A. D., è stato ridotto del settanta per cento.

Aggiunge il rimettente che la norma regionale censurata, dichiaratamente ispirata a esigenze di razionalizzazione e contenimento degli oneri per il funzionamento dell'apparato amministrativo, trarrebbe univoco fondamento nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, il cui art. 6, comma 3, avrebbe stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'automatica riduzione del dieci per cento, rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010, di tutte «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni [...] incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo».



Rammenta il Consiglio di Stato che questa Corte sarebbe stata più volte chiamata a pronunciarsi su norme statali inquadrabili nella categoria dei cosiddetti «tagli lineari» e suscettibili di incidere, in senso peggiorativo, su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata. Il giudice delle leggi, in particolare, avrebbe affermato che la potestà legislativa, in questi casi, dovrebbe svolgersi nell'osservanza dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza (è richiamata la sentenza n. 282 del 2005), di legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente (è richiamata la sentenza n. 525 del 2000), di certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate (sono richiamate le sentenze n. 24 del 2009, n. 74 del 2008 e n. 156 del 2007), nonché di coerenza dell'ordinamento (è richiamata la sentenza n. 209 del 2010).

Per costante giurisprudenza costituzionale, i valori della certezza del diritto e del legittimo affidamento potrebbero essere ragionevolmente e proporzionalmente sacrificati solo se i relativi interventi siano finalizzati a soddisfare esigenze indifferibili di bilancio, ma non se si rivelino preordinati a coprire altre norme di spesa.

Quanto al caso di specie, il giudice *a quo* osserva che la norma censurata si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 36 Cost., posto che l'indennità in questione costituirebbe reddito assimilato a quello da lavoro dipendente e sarebbe pertanto assoggettato alla relativa tassazione, ai sensi degli artt. 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (è citata la risoluzione dell'Agenzia delle entrate del 9 dicembre 2010, n. 126/E). In questo senso, una riduzione del 70 per cento del trattamento economico del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, nel corso del suo svolgimento, lasciando inalterate le funzioni e i compiti già attribuiti, renderebbe evidente la lesione del menzionato parametro costituzionale, anche in considerazione dell'incompatibilità di tale incarico «con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione» (è citato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 42 del 1988).

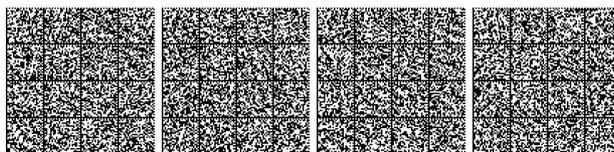
La norma regionale sarebbe altresì in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, giacché a fronte della dichiarata finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, sarebbe disposta la riduzione del trattamento solamente per due figure, senza estendere il ridimensionamento di indennità e compensi in egual misura ad altre posizioni. Tale elemento renderebbe altresì evidente l'assenza di proporzionalità della norma censurata, poiché inidonea al conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Secondo il rimettente, in definitiva, l'operata riduzione del trattamento indennitario verrebbe a configurarsi come una prestazione patrimoniale imposta, di natura sostanzialmente tributaria, contrastante con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.; si tratterebbe di prestazione applicata a una sola categoria di contribuenti, prescindendo da qualsiasi valutazione in termini di capacità reddituale, tale da determinare, conseguentemente, anche una lesione del principio di uguaglianza.

1.4.- Quanto alla rilevanza, espone il Collegio rimettente che, tanto l'accogliibilità della censura formulata dall'appellante Regione Veneto, quanto il soddisfacimento della pretesa sostanziale della quale è portatrice la parte appellata, sarebbero «intermediat[e]» dalla caducazione della disposizione di legge regionale censurata, atteso che soltanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima potrebbe consentire «la piena riespansione» della norma di cui all'art. 7 della legge reg. Veneto n. 42 del 1988, con riconfigurazione del trattamento indennitario nella sua originaria commisurazione.

Afferma, peraltro, il Consiglio di Stato che la rilevanza delle questioni non sarebbe attenuata dalla sopravvenuta abrogazione della norma censurata (nonché dell'intera legge reg. Veneto n. 42 del 1988), per effetto dell'art. 17 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 2013, n. 37 (Garante regionale dei diritti della persona), in forza della quale le funzioni originariamente attribuite al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori (nonché al Difensore civico) sarebbero state assorbite e concentrate nella neoistituita figura del Garante regionale.

Ai sensi dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 37 del 2013, infatti, «[i]n prima applicazione della presente legge, alla nomina del Garante si dà corso a decorrere dalla prima legislatura successiva alla data di entrata in vigore della presente legge; a tal fine il Consiglio regionale è convocato almeno centottanta giorni prima della scadenza della legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge per eleggere il Garante. 2. Il Difensore civico di cui alla legge regionale 6 giugno 1988, n. 28 nonché il titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori di cui alla legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, in carica all'entrata in vigore della presente legge, rimangono in carica fino all'insediamento del Garante e ad essi ed all'esercizio delle rispettive funzioni continuano ad applicarsi le disposizioni rispettivamente di cui alle leggi regionali 6 giugno 1988, n. 28 e 9 agosto 1988, n. 42 e successive modificazioni, ivi compresa la disciplina di cui all'articolo 61, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 "Autonomia del Consiglio regionale". 3. Fino all'insediamento del Garante le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono esercitate dal titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori».



A. D., dunque, avrebbe continuato a svolgere le proprie funzioni, fino all'esaurimento del mandato, anche successivamente all'approvazione della legge reg. Veneto n. 37 del 2013, dal che la persistente attualità dell'interesse della resistente - e, dunque, la rilevanza della questione - che conseguirebbe alla reintegrabilità ex tunc del trattamento indennitario illegittimamente decurtato.

2.- Si è costituita in giudizio A. D., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Sostiene la parte che il suo incarico, conferitole con decreto del Presidente del Consiglio regionale Veneto del 7 dicembre 2010, n. 20, prevedeva i medesimi requisiti previsti dalla legge per l'elezione a consigliere regionale, era incompatibile con l'esercizio di qualunque attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione, e veniva retribuito con le medesime indennità, la diaria e i rimborsi spese previsti per i consiglieri regionali (sono richiamati gli artt. 4, 5 e 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012). Tale ruolo - di durata quinquennale e rinnovabile una sola volta - avrebbe rappresentato dunque una figura di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita in aderenza alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77.

La «drastica riduzione» dell'importo dell'indennità del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori disposta dall'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 contrasterebbe, pertanto, con diversi parametri costituzionali.

2.1.- Quanto all'art. 3 Cost., la norma regionale censurata violerebbe il principio di ragionevolezza sotto diversi profili.

Anzitutto, la riduzione del settanta per cento dell'indennità mensile del titolare dell'Ufficio sarebbe stata disposta in modo arbitrario, senza alcuna corrispondente revisione delle sue attribuzioni. Le funzioni di A. D., infatti, non solo non avrebbero subito alcun ridimensionamento; ma - per effetto dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 37 del 2013 - sarebbero state addirittura incrementate, essendo previsto che fino all'insediamento del Garante «le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono esercitate dal titolare dell'Ufficio per la protezione e pubblica tutela dei minori», sommando in capo ad esso, quindi, alle funzioni di tutela dei minori quelle di garante per le persone sottoposte a misure restrittive.

L'irragionevolezza del taglio all'indennità si ravviserebbe altresì a fronte della previsione statale di cui all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che avrebbe disposto la riduzione del dieci per cento delle indennità, dei compensi, dei gettoni o delle retribuzioni, comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni.

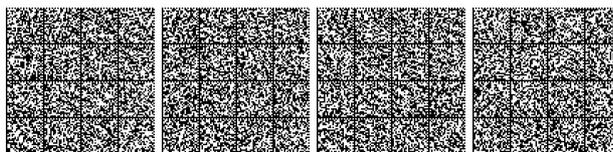
La norma regionale veneta, infatti, contenuta nel Capo II della legge finanziaria per il 2012, dedicato alla «razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi» avrebbe previsto la riduzione dell'indennità del settanta per cento solo per il Tutore dei minori e per il Difensore civico. Tale riduzione «ad personam» sarebbe dunque irragionevole perché inidonea a perseguire l'obiettivo di contenimento dei costi al quale essa espressamente tende.

In proposito, sono citate le sentenze di questa Corte in cui si affermerebbe che una riduzione del trattamento economico dei rapporti di durata sarebbe legittima, sotto il profilo della ragionevolezza, alla duplice condizione che il sacrificio imposto sia bilanciato dal perseguimento della stabilità finanziaria dell'ordinamento e che abbia carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario e consentaneo allo scopo prefisso (sentenze n. 16 del 2017, n. 310 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 330 del 1999). La norma censurata, invece, sarebbe volta a introdurre una riduzione stabile e permanente del trattamento economico del titolare dell'Ufficio, con ciò rivelando un ulteriore profilo di irragionevolezza.

2.2.- Sarebbe altresì lesa il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità dell'attività svolta, sancito dall'art. 36 Cost.

Posto che, per costante giurisprudenza costituzionale, la retribuzione proporzionata dovrebbe valutarsi con riferimento all'insieme delle voci che concorrono al trattamento retributivo, afferma A. D. che la norma censurata applicherebbe una riduzione su tutte le voci che concorrono a configurare la sua indennità, ossia: indennità di carica, diaria, rimborso spese e trattamento di missione, cioè su tutte le voci che avrebbero concorso - fin dall'approvazione della legge reg. Veneto n. 42 del 1988 - a rendere la retribuzione, equiparata a quella dei Consiglieri regionali, proporzionata all'attività svolta, con pregiudizio anche per il potere d'acquisto e conseguente «vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite».

2.3.- A. D. si duole, infine, della lesione del principio di capacità contributiva, recato dall'art. 53 Cost., giacché la norma regionale censurata, disponendo una decurtazione così ingente, sarebbe assimilabile a una prestazione patrimoniale imposta, di natura sostanzialmente tributaria, che per sua natura avrebbe dovuto gravare (a parità di redditi incisi) su tutti i cittadini. È citata in proposito la sentenza di questa Corte n. 245 del 1997, in cui sarebbe affermato che i principi di eguaglianza e solidaristico (artt. 2 e 3 Cost.) costituirebbero un limite all'azione impositiva. La riduzione



disposta nei confronti della parte appellata, nel giudizio *a quo*, apparirebbe pertanto irrazionale e illegittima anche qualora venisse interpretata come misura patrimoniale imposta volta a tutelare esigenze di stabilità della finanza pubblica. Per queste ragioni la parte chiede che vengano accolte le censure formulate dal Consiglio di Stato.

3.- A. D. ha depositato nei termini ulteriore memoria, in cui ha sostanzialmente ribadito le censure di illegittimità costituzionale riportate nell'atto di costituzione, riproducendo anche alcuni passaggi di recenti pronunce di questa Corte sulla tutela del legittimo affidamento (sono citate, in particolare, le sentenze n. 104 e n. 61 del 2022).

4.- In prossimità dell'udienza e fuori termine, la Regione ha depositato una memoria di costituzione, in cui, in sintesi, eccepisce l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 132 del 2021, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), ai sensi del quale «[a]l titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

La norma - censurata nel procedimento vertente tra la Regione Veneto e A. D., già a capo dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori e ricorrente in primo grado nel giudizio *a quo* - sarebbe anzitutto lesiva del principio del legittimo affidamento, posto che determinerebbe una decurtazione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'incarico indennitario in parola, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha ammesso i cosiddetti "tagli lineari" alla duplice condizione della temporaneità e della finalizzazione al contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe altresì lesa l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo della proporzionalità e della disparità di trattamento.

Quanto alla proporzionalità, afferma il giudice rimettente che l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 avrebbe disposto una riduzione del menzionato compenso in misura di ben sette volte superiore a quanto stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi del quale, dal 1° gennaio 2011, è stata prevista l'automatica riduzione del 10 per cento», rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010, di tutte «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni [...] incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo».

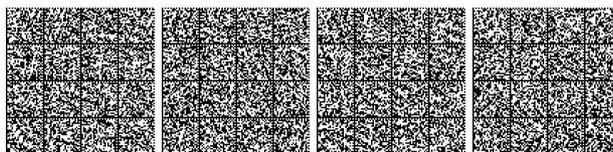
Quanto alla disparità di trattamento, il Consiglio di Stato lamenta che la norma regionale censurata avrebbe imposto la riduzione del compenso del settanta per cento solo per due figure (il Difensore civico e il titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori), elemento, questo, che peraltro proverebbe l'inidoneità a conseguire il dichiarato intento volto al contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe lesa anche l'art. 36 Cost., poiché la norma censurata ridurrebbe del menzionato importo tutte le voci che concorrono a definire la retribuzione dell'incarico (indennità, diaria, rimborsi spese). La norma, infine, nell'applicare un taglio di tale entità a tutte le voci retributive, prevedrebbe una prestazione patrimoniale imposta, lesiva dell'art. 53 Cost., in quanto sganciata da qualunque riferimento alla capacità reddituale.

2.- In punto di rilevanza, espone il rimettente che, tanto l'accoglimento del ricorso in appello proposto dalla Regione Veneto, quanto il soddisfacimento della pretesa sostanziale della quale è portatrice la parte appellata, sarebbero «intermediat[e]» dalla caducazione della disposizione di legge regionale censurata, atteso che soltanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima potrebbe consentire «la piena riespansione» della norma di cui all'art. 7 della legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), con rideterminazione del trattamento indennitario nella sua originaria commisurazione.

2.1.- Le questioni sollevate sono rilevanti e, pertanto, sotto questo profilo, ammissibili.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza richiede un controllo meramente esterno «che deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità» (da ultimo, sentenza n. 75 del 2022).



A fronte del *petitum ablativo* formulato dal Consiglio di Stato, la rilevanza della questione trova sufficiente e plausibile motivazione nelle argomentazioni spese dal rimettente per illustrare come la norma regionale sia il presupposto logico e giuridico che ha determinato la decurtazione contestata nel giudizio *a quo*.

Quanto alla normativa applicabile in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, al di là di ogni valutazione sulla correttezza dell'assunto del giudice *a quo*, secondo cui si avrebbe riviviscenza delle norme abrogate, deve solo rilevarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni [...], così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si “ricompone” dopo una sentenza di accoglimento» (da ultimo, sentenza n. 75 del 2022).

3.- Sempre in via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione delle parti deve essere effettuata nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, che nella specie è intervenuta il 15 settembre 2021 (n. 37 del 2021).

Pertanto, deve essere dichiarata inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della Regione Veneto, poiché il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dal citato art. 3 (*ex multis*, sentenze n. 364 e n. 171 del 2010, nonché ordinanze n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

4.- Passando all'esame del merito delle questioni, occorre prendere le mosse dalla dedotta violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, «principio connaturato allo Stato di diritto» (*ex multis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013) che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.

Tale principio, «da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (da ultimo, sentenza n. 136 del 2022), non è tutelato «in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Infatti, con riferimento ai rapporti di durata - quale quello oggetto del giudizio *a quo* - «“questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)” (sentenza n. 234 del 2020)» (sentenza n. 136 del 2022). Peraltro, anche il principio di tutela del legittimo affidamento «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentenza n. 108 del 2019).

5.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento è fondata.

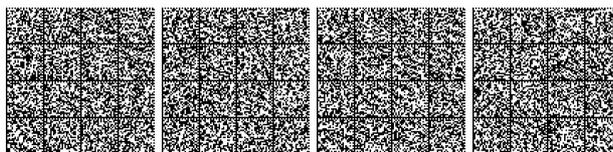
5.1.- La causa normativa che ha portato alla riduzione dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori è da inquadrarsi in un generale ridimensionamento delle spese per l'attività delle istituzioni regionali, da apprezzare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese tra la fine del 2011 e la prima metà del 2012 e che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre del dieci per cento «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate», ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Dai lavori preparatori della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 emerge, infatti, che la riduzione è stata prevista per esigenze di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica, aspetto evidenziato nella stessa denominazione del Capo II della medesima legge regionale, in cui è contenuta la disposizione censurata: «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi».

Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo in peius di un rapporto di durata, questa Corte ha considerato idoneo «l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016)» (sentenza n. 136 del 2022).

Tale rilievo, tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l'intervento riduttivo posto in essere dal legislatore regionale.

5.2.- Occorre, infatti, altresì valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell'affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata - cioè, se «sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014) - anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte.



Con riguardo a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che, se è vero che la norma censurata si inserisce all'interno di un più ampio programma di ridefinizione dei costi degli apparati politici regionali, attuato con la legge della Regione Veneto 13 gennaio 2012, n. 4 (Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei consiglieri regionali), tale normativa regionale, tuttavia, in nessun caso ha imposto tagli che si avvicinano a quello previsto dalla disposizione censurata.

Se le iniziative del legislatore veneto, volte al conseguimento di risparmi, non consentono di ravvisare in capo alla ricorrente nel giudizio *a quo* un affidamento sul mantenimento del livello del trattamento economico originariamente riconosciute, esse al contempo disvelano la sproporzione della misura disposta dalla norma censurata, che ha imposto un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e, comunque, ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

A incidere sull'affidamento della ricorrente in primo grado concorre anche l'incompatibilità di tale incarico con l'esercizio di qualunque attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione, nonché la previsione della sua durata quinquennale.

Sempre sul piano della proporzionalità, occorre valutare se lo strumento impiegato sia adeguato al raggiungimento dello scopo e se il sacrificio imposto, tra «più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati» (sentenza n. 1 del 2014).

Se la decurtazione prevista può ritenersi idonea a conseguire un risparmio, comportando una minore spesa per l'ente regionale, il test di proporzionalità non può ritenersi superato con riferimento alla valutazione del minor sacrificio imposto, alla stregua della percentuale di riduzione del compenso, sia in sé considerata, sia in rapporto a quelle praticate nel medesimo contesto temporale e normativo.

Nel caso di specie, la discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico indennitario: la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale.

6.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

7.- Come già affermato *supra* al punto 3, spetterà al giudice *a quo* individuare le modalità con cui “ricomporre l'ordinamento”.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

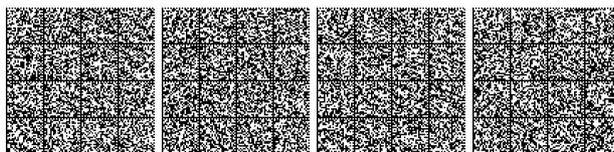
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 189

Sentenza 7 - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Direttore generale dell'azienda USL - Vacanza dell'ufficio - Facoltà della Giunta regionale di procedere al commissariamento dell'azienda sanitaria - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario - Composizione della commissione regionale - Previsione della partecipazione anche di un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica, anziché esclusivamente di esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie - Requisiti - Inclusione anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario - Requisiti per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei - Utilizzo del termine «minimi» - Previsione strettamente e funzionalmente correlata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale parziale in via consequenziale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni transitorie - Vacanza dell'ufficio di direttore generale senza che, alla data del 1° gennaio 2022, sia stata avviata la procedura di nomina - Previsione dell'applicabilità della previgente procedura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia di competenza concorrente della tutela della salute - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Nomina del direttore sanitario - Requisiti per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina - Previsione che la pregressa esperienza sia maturata nei sette anni precedenti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia di competenza concorrente della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Direttore generale dell'azienda USL - Procedimento di nomina - Facoltà di attingere, per più di una volta, da una precedente rosa di candidati idonei - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia di competenza concorrente della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, artt. 1, 2, comma 2, 5 e 9, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 (*recte*: 2, comma 2), 5 e 9 (*recte*: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2022, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

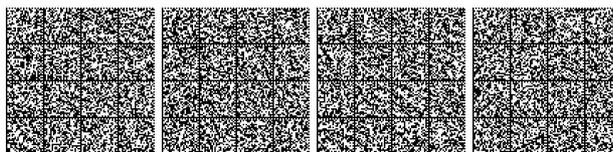
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 1 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 (*recte*: 2, comma 2), 5 e 9 (*recte*: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2, commi 1 e 2, e 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», nonché in relazione agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, commi 6 e 7, e 3-*bis*, commi 2 e 9, 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).

In particolare, l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, sostituendo l'art. 13 della legge della Regione Valle d'Aosta 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella Regione), e consentendo che alla nomina del direttore generale dell'Azienda USL, unica nel territorio valdostano, si possa attingere, per «più di una volta», da una precedente rosa di candidati, anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico da conferire, contrasterebbe con l'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, il quale, viceversa, tanto non ammetterebbe, prevedendo la formazione di un elenco ristretto di candidati per ogni selezione, attraverso l'apposita procedura, e la possibilità di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o di mancata conferma dell'incarico.

L'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, sostituendo l'art. 16, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 contemplerebbe una fattispecie di commissariamento della struttura sanitaria riconducibile all'ipotesi, «“fisiologica” e “ordinaria”», di vacanza dell'ufficio di direttore generale, ossia alla scadenza naturale dell'incarico; ciò in alternativa all'attribuzione delle funzioni al direttore più anziano e senza prevedere la sussistenza di comprovati e giustificati motivi, che rendano effettivamente impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario. In questo modo, la norma impugnata contrasterebbe con quanto disposto in tema di condizioni per il commissariamento dagli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nell'inserire l'art. 23-*bis* nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, prevedendo, da un lato, che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione e alterando, dall'altro, i requisiti per la nomina, quanto a periodo di maturazione della pregressa esperienza (settennato precedente, per il direttore sanitario), carriera e competenza (secondo le statuizioni della Giunta regionale contestualmente all'avviso pubblico di costituzione dell'apposito elenco), contrasterebbe con quanto al riguardo diversamente disposto,



rispettivamente, dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 - che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti - e, in ordine ai requisiti, dagli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Infine, l'art. 9, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, prevedendo in via transitoria - e implicitamente - che, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, ove alla data del 1° gennaio 2022 fosse già stata avviata la procedura di nomina, si provvedesse in applicazione dell'art. 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 e, dunque, prescindendo dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla loro iscrizione nell'elenco istituito presso il Ministero della salute, contrasterebbe con quanto al riguardo previsto dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016.

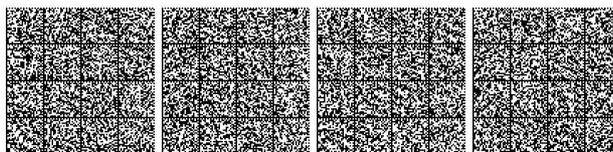
Secondo il ricorrente, l'evocata normativa statale esprimerebbe principi fondamentali in materia di tutela della salute (si citano le sentenze n. 209 del 2021 e n. 87 del 2019 di questa Corte), senza che possano venire in rilievo le competenze attribuite al legislatore regionale in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» dall'art. 3, unico comma, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in quanto la materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. avrebbe una portata più ampia, comportando pertanto l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Né si potrebbe dubitare della legittimità costituzionale delle disposizioni evocate a parametro interposto, atteso che, da un lato, la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di delegazione 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), a opera della sentenza n. 251 del 2016 di questa Corte, non avrebbe travolto il d.lgs. n. 171 del 2016; dall'altro, la necessaria intesa, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul testo originario del citato decreto e sulle modifiche a esso apportate, sarebbe stata prevista dal decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deducendo l'inammissibilità o, comunque, non fondatezza delle questioni promosse.

L'impugnativa rivolta all'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 non sarebbe fondata in quanto proposta sulla base dell'erroneo presupposto interpretativo che la disposizione regionale consenta di attingere dall'elenco ristretto specificamente predisposto per la nomina del direttore generale anche successivamente alla sua scadenza fisiologica, in occasione della nomina del successore. Poiché la durata minima dell'incarico di direttore generale - triennale, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016 - coinciderebbe con quella di utilizzabilità dell'elenco ristretto (un triennio), la disposizione impugnata non potrebbe intendersi come applicabile nei casi di ordinaria scadenza, come paventato dal ricorrente, in cui l'elenco ristretto avrebbe perso efficacia, bensì in quelli in cui si renda necessario assicurare la continuità nel ruolo a fronte di evenienze straordinarie che si verificano entro i tre anni, quali appunto decadenza e mancata conferma del direttore generale, previsti dalla normativa interposta evocata.

Quanto all'impugnativa dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, la resistente ne invoca un'interpretazione costituzionalmente orientata - che la Regione avrebbe già dimostrato di seguire, interloquendo con il Ministero della salute in ordine alle osservazioni rivolte alla disposizione in esame - in virtù della quale il commissariamento dell'Azienda USL, nell'ipotesi di vacanza dell'incarico di direttore generale, sarebbe possibile solo in casi «di comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla copertura del posto vacante secondo il procedimento ordinario». In tal senso deporrebbero una serie di indici testuali: a) la previsione del commissariamento «fino alla nomina del nuovo direttore generale», lasciandosi così intendere che la procedura di nomina, comunque, sia stata tempestivamente attivata; b) il commissariamento solo «in alternativa all'attribuzione di funzioni al direttore più anziano», non anche al caso di delega al direttore amministrativo o al direttore sanitario, con ciò dimostrando l'intenzione di ovviare a situazioni in cui sia inopportuna tale supplenza; c) il riferimento al «caso di gravi e giustificati motivi», da non limitare all'ipotesi di proroga, in relazione alla quale è espressamente operato.

Con riguardo all'impugnativa dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, la resistente sostiene che le previsioni dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 circa la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario non impediscano alla Regione di indicare ulteriori membri in aggiunta agli esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti, comunque in numero minoritario rispetto a questi ultimi, garantendosi così l'imparzialità dell'organo, i cui atti, in ogni caso, sarebbero sempre contestabili davanti all'autorità giudiziaria. Peraltro, la discrasia tra la disposizione regionale e quella interposta non sussisterebbe neppure sul piano testuale, laddove quest'ultima, dopo aver previsto che i componenti siano «nominati» dalla Regione, attribuisce alla stessa il potere di «design[arne]» uno, così come previsto in via attuativa dalla norma impugnata, adeguando il proprio ordinamento alla



disciplina statale - secondo quanto consentito dalla clausola di salvaguardia di cui all'art. 7 della medesima legge statale - tenuto conto della peculiarità del territorio valdostano e della correlata difficoltà di individuare i componenti esperti.

Quanto alla lamentata previsione che il periodo quinquennale di maturazione della pregressa esperienza debba svolgersi necessariamente nel settennato precedente al conferimento dell'incarico di direttore sanitario, la resistente evidenzia come ciò, oltre ad aumentare lo standard di professionalità, sia conforme a quanto previsto dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale).

Infine, quanto alla lamentata possibilità per la Giunta regionale di prevedere ulteriori requisiti, rispetto a quelli indicati dal legislatore statale, l'impugnativa muoverebbe da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto, laddove la disposizione regionale parla di requisiti «ulteriori, di competenza o di carriera» stabiliti nell'avviso pubblico, si riferirebbe a quelli, diversi dai requisiti minimi di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 23-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, come introdotto dalla norma impugnata, che siano stati previamente individuati nell'accordo in Conferenza permanente Stato-Regioni.

Ne deriverebbe la non fondatezza delle questioni proposte.

In ultimo, quanto all'impugnativa dell'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, essa sarebbe anzitutto inammissibile per carenza d'interesse, atteso che, come dimostrato dalla documentazione prodotta dalla Regione in allegato all'atto di costituzione, il direttore generale dell'Azienda USL valdostana sarebbe stato nominato anteriormente al 1° gennaio 2022, sicché la procedura non poteva considerarsi in corso alla data di cui al successivo art. 11, comma 2, della medesima legge regionale, con la conseguenza che non si sarebbe verificata l'ipotesi contemplata dalla disposizione transitoria.

Nel merito, l'impugnativa sarebbe priva di fondamento, per erroneo presupposto interpretativo, atteso che la disposizione avrebbe finalità meramente acceleratorie, corrispondendo all'ordinario principio *tempus regit actum* l'applicazione della pregressa normativa regionale ai procedimenti pendenti. Peraltro, ad avviso della resistente, anche la precedente disciplina (art. 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000) sarebbe conforme ai principi fondamentali di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, rinviando alle disposizioni statali vigenti, tanto che la documentazione prodotta dimostrerebbe come la procedura amministrativa si sia svolta nel rispetto della normativa evocata a parametro interposto.

In ogni caso, con riguardo a tutte le questioni proposte, a sostegno delle proprie difese la resistente evidenzia come le disposizioni denunciate, oltre che rappresentare disciplina di dettaglio nella materia «tutela della salute» (ex art. 117, terzo comma, Cost.), debbano essere ricondotte anche alla competenza regionale in materia di «igiene e sanità» e di «assistenza ospedaliera» (ex art. 3, unico comma, lettera l, dello statuto), di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, unico comma, lettera a, dello statuto), nonché, in forza dell'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001, in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (ex art. 117, quarto comma, Cost.), sottolineando altresì la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 7 del d.lgs. n. 171 del 2016 a beneficio degli enti territoriali ad autonomia speciale.

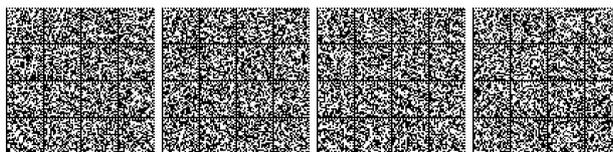
3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a ribadire gli argomenti addotti a sostegno dell'impugnativa, ha replicato alle difese svolte dalla Regione.

In particolare, quanto all'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, ha evidenziato come la circostanza che nel territorio regionale operi una sola azienda sanitaria non sia circostanza in grado di ovviare all'illegittimità costituzionale denunciata, posto che nulla impedirebbe al legislatore regionale di istituirne altre, così consentendo di attingere dall'elenco ristretto predisposto per la nomina del direttore generale di una di esse anche per ovviare alla fisiologica scadenza dell'incarico con riguardo alle altre.

Quanto all'art. 2, comma 2, della medesima legge regionale, il ricorrente ha rimarcato come il testo normativo impedisca l'interpretazione costituzionalmente orientata suggerita dalla resistente.

Quanto al successivo art. 5, il Presidente del Consiglio dei ministri ha negato che la disposizione statale evocata a parametro interposto possa essere intesa nel senso di permettere alla Regione la nomina di membri della commissione che non rivestano la qualità di esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti e che ciò possa essere consentito da un'esigenza di adattamento alla realtà territoriale regionale, deponendo in senso opposto la *ratio* unitaria sottesa alla normativa interposta.

Inoltre, la previsione di ulteriori requisiti di competenza o di carriera rispetto all'indicazione da parte del legislatore statale non sarebbe consentita dal dato testuale.



Infine, l'illegittimità costituzionale della prescrizione circa la collocazione temporale del requisito dei cinque anni di attività di direzione non sarebbe impedita dalla sua conformità a quanto disposto da una fonte normativa secondaria statale, che ben potrebbe essere successivamente modificata.

In ultimo, quanto all'art. 9, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, il ricorrente ha preso atto della mancata pendenza della procedura di nomina del direttore generale alla data del 1° gennaio 2022, sottolineando, tuttavia, l'astratta fondatezza della questione proposta.

Considerato in diritto

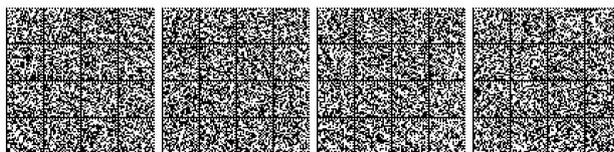
1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 1 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 (*recte*: 2, comma 2), 5 e 9 (*recte*: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2, commi 1 e 2, e 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», nonché in relazione agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, commi 6 e 7, e 3-*bis*, commi 2 e 9, 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).

In particolare, l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, sostituendo l'art. 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 e consentendo, nella riformulazione del comma 4 di tale articolo, che alla nomina del direttore generale dell'Azienda USL valdostana si possa attingere, per «più di una volta», da una precedente rosa di candidati, anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico da conferire, violerebbe il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, il quale prevede la formazione di un elenco ristretto di candidati per ogni selezione, attraverso l'apposita procedura, e permette di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o di mancata conferma dell'incarico.

L'art. 2, comma 2, della medesima legge regionale impugnata, che sostituisce il comma 3 dell'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, contemplando una fattispecie di commissariamento dell'azienda sanitaria nell'ipotesi di fisiologica vacanza dell'ufficio di direttore generale, ossia alla scadenza naturale dell'incarico, a prescindere dalla sussistenza di comprovati e giustificati motivi che rendano impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi, in tema di condizioni per il commissariamento, dagli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 - che inserisce l'art. 23-*bis* nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 -, prevedendo (al comma 1 del suddetto art. 23-*bis*), da un lato, che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione e alterando, dall'altro, i requisiti per la nomina, quanto a periodo di maturazione della pregressa esperienza (nei sette anni precedenti) e a requisiti di carriera o di competenza (fissati di volta in volta dalla Giunta), violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi, rispettivamente, dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 - che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti - e dagli artt. 3, comma 7, e 3-*bis*, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992, quanto a requisiti richiesti.

Infine, l'art. 9, comma 4, della medesima legge regionale, disponendo in via transitoria e implicitamente che, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, ove alla data del 1° gennaio 2022 fosse già stata avviata la procedura di nomina, si provvedesse alla stregua della normativa regionale precedente, prescindendo, così, da una valutazione comparativa dei candidati e dalla loro iscrizione nell'elenco istituito presso il Ministero della salute, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, che tanto prevederebbero.



2.- Le disposizioni regionali impugnate, disciplinando il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario dell'Azienda USL valdostana, unica per tutto il territorio regionale (ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000), incidono sull'assetto del Servizio sanitario nazionale e sono pertanto riconducibili, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, alla materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2022 e n. 87 del 2019).

Non vengono in rilievo le competenze statutarie che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste evoca a sostegno della propria competenza legislativa, e, segnatamente, quelle in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, unico comma, lettera l, dello statuto), e di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, unico comma, lettera a, dello statuto).

Ciò in quanto la competenza concorrente in materia di tutela della salute è più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in ambito sanitario e comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenza n. 139 del 2022), così come questa Corte ha avuto modo di affermare anche con specifico riguardo alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 37 del 2021).

Né può venire in rilievo la competenza regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», perché ciò contrasterebbe «con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale [...] che, per questa parte, vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome» (sentenza n. 139 del 2022).

3.- Tanto preliminarmente precisato, è possibile procedere allo scrutinio delle singole questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, prevedendo che alla nomina del direttore generale dell'Azienda USL valdostana si possa attingere, per «più di una volta» (art. 13, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, come sostituito dalla disposizione impugnata), da una precedente rosa di candidati, lo consentirebbe anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico, mentre l'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 richiederebbe l'espletamento di una nuova procedura per la formazione dell'elenco ristretto di candidati, limitando la possibilità di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o di mancata conferma dell'incarico.

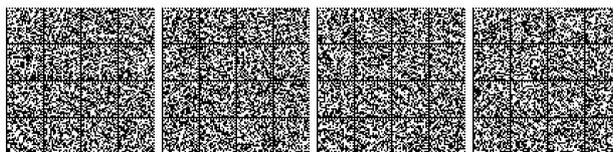
La questione non è fondata.

Sebbene, in particolare, l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 esprima principi fondamentali in materia di «tutela della salute», come riconosciuto da questa Corte, sia con specifico - seppur implicito - riferimento a tale disposizione (sentenza n. 87 del 2019), sia, più in generale, con riguardo a quelle relative a «un aspetto attinente alla selezione della dirigenza sanitaria apicale» (sentenza n. 209 del 2021), il denunciato *vulnus* non sussiste.

Infatti, poiché la scadenza dell'incarico di direttore generale dell'azienda sanitaria valdostana - unica in tutta la Regione - non può mai avvenire prima del triennio, atteso che la sua durata - per previsione statale (art. 2, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 171 del 2016), a cui rinvia, non disponendo diversamente, quella regionale (art. 13, comma 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021) - è compresa tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni, non si può mai verificare il caso in cui, nell'ipotesi di scadenza fisiologica dell'incarico, sia ancora possibile attingere dall'elenco precedentemente definito. Tale facoltà è pertanto destinata a operare in fattispecie diverse, tra cui annoverare, in particolare, quelle di decadenza e di mancata conferma, previste dal legislatore statale.

Peraltro, nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata in merito alle ipotesi in cui attingere dal precedente elenco ristretto, essa deve essere interpretata in senso rispettoso di quella statale evocata a parametro interposto (sentenza n. 70 del 2022; analogamente, proprio in materia di dirigenza sanitaria, sentenza n. 139 del 2022); il che non solo consente ulteriormente di escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione, ma impedisce altresì d'intenderla nel senso paventato dal ricorrente anche nell'ipotesi in cui, in futuro, nel territorio valdostano venissero istituite altre aziende sanitarie.

3.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, sostituendo il comma 3 dell'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, si porrebbe in contrasto con la normativa statale evocata a parametro interposto in materia di tutela della salute (art. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016), in quanto prevederebbe una fattispecie di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale a prescindere dalla sussistenza di comprovati e giustificati motivi, che rendano effettivamente impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario.



La questione è fondata.

Questa Corte ha recentemente affermato che le Regioni «possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario» (sentenza n. 209 del 2021); dunque, non nel caso di mera vacanza dell'ufficio «poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie» (sentenza n. 87 del 2019).

Nella fattispecie, la disposizione regionale non ricollega il commissariamento né a un'esigenza straordinaria o a una generica comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né, tantomeno, ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate da questa Corte.

Viceversa, nella normativa impugnata si rinvencono univoci elementi sistematici che inducono a interpretare la disposizione proprio in senso contrario, al contempo impedendone un'esegesi che la renda costituzionalmente compatibile.

Infatti, nel silenzio serbato dal legislatore regionale, la possibilità di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale si accompagna, da un lato, all'alternativa dell'attribuzione delle funzioni «al direttore più anziano» - rilievo che consente di escludere la sussistenza di uno dei casi di straordinarietà o impossibilità di supplire altrimenti alla vacanza - e, dall'altro, all'astratta previsione che la procedura di nomina si svolga durante il periodo del commissariamento - come si desume dall'espressa considerazione del caso «in cui il nuovo direttore generale non sia stato nominato entro il termine del suddetto periodo, o dell'eventuale proroga» - evenienza che appare difficilmente compatibile con l'impossibilità di procedervi. A tanto si aggiunge l'ineludibile dato testuale per cui «gravi e giustificati motivi» - evocativi delle «esigenze di carattere straordinario» o della «comprovata e giustificata impossibilità» richieste dalla giurisprudenza costituzionale già citata - sono necessari solo per la proroga del commissariamento di un ulteriore periodo rispetto a quello iniziale, non anche per quest'ultimo, diversamente da quanto ci si sarebbe potuto attendere dal legislatore regionale ove avesse effettivamente inteso subordinarvi la nomina del commissario.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la norma regionale, scollegando il commissariamento da esigenze di carattere straordinario o dall'impossibilità di sopperire alla vacanza dell'ufficio secondo il procedimento ordinario, viola la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 - espressivo di un principio fondamentale, alla stregua della giurisprudenza costituzionale poc'anzi richiamata - eludendo il termine perentorio di sessanta giorni ivi previsto per la copertura della vacanza stessa.

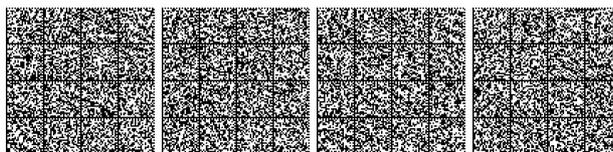
Per tali motivi va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021.

3.3.- L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, che inserisce l'art. 23-bis nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, viene impugnato sotto plurimi profili.

3.3.1.- Anzitutto, prevedendo che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione (art. 23-bis, comma 1, citato), la disposizione violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti.

La questione è fondata.

La disposizione statale evocata a parametro interposto esprime un principio fondamentale in materia di tutela della salute sia alla stregua di quanto espressamente indicato dall'art. 11, comma 1, lettera p), della legge di delegazione 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sia per la sua finalità di circoscrivere la scelta dei dirigenti tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale (sentenze n. 209 del 2021 e n. 87 del 2019). Analogamente, questa Corte ha ritenuto espressiva di un principio fondamentale in materia di tutela della salute la disposizione statale relativa alla scelta dei componenti della commissione di selezione tra i direttori di struttura complessa (sentenza n. 139 del 2022).



La norma regionale impugnata, disponendo che uno dei componenti sia un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e solo i restanti due membri siano esperti di qualificate istituzioni scientifiche, altera la composizione della commissione rispetto al dettato dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016.

Né quest'ultimo si presta a un'interpretazione tale da consentire detto scostamento, atteso che, testualmente, la commissione deve essere «composta da esperti [...], di cui uno designato dalla regione»: quest'ultima, dunque, non può che esercitare il suo potere all'interno di detta categoria, limitandosi a designare un solo componente che vi rientri. Una diversa conclusione risulterebbe incoerente con la valutazione dei titoli e del colloquio - prevista per la selezione degli interessati sia dalla norma statale sia da quella regionale - per la quale difetterebbe la specifica capacità tecnica. Peraltro, risulterebbe altresì contraddetto lo scopo della disposizione statale, indicato dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 171 del 2016, nell'intento «di garantire una selezione imparziale e meritocratica di tali importa[n]ti figure direttive che partecipano, unitamente al direttore generale, alla direzione dell'azienda», senza che, d'altra parte, venga in gioco l'esercizio di poteri discrezionali (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 22 ottobre 2021, n. 29558).

Del resto non può in alcun modo rilevare la natura dettagliata della disposizione statale, perché, alla luce della *ratio* sottesa alla stessa, un simile carattere si pone in rapporto di coesenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (ex aliis, sentenza n. 192 del 2017).

Infine, non può essere utilmente evocata un'esigenza di adeguamento della normativa nazionale alla realtà territoriale valdostana: da un lato, la disposizione statale non impone affatto di limitare la nomina a esperti appartenenti a istituzioni scientifiche ubicate nella medesima Regione; dall'altro, il legislatore regionale non può, in nome di asserite esigenze di adattamento alle specificità territoriali, introdurre deroghe alla disciplina unitaria di selezione della dirigenza sanitaria (sentenza n. 209 del 2021), considerando altresì che l'elenco di idonei formato dalla commissione valdostana è suscettibile di essere utilizzato anche dalle altre Regioni (art. 3, unico comma, primo periodo, del d.lgs. n. 171 del 2016).

L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, inserendo l'art. 23-*bis*, comma 1, nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, dispone che la commissione sia composta «da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie» anziché «da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie».

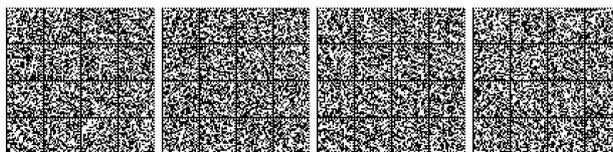
3.3.2.- L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 viene anche impugnato in quanto, in merito al requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario, ha disposto - nel comma 4, lettera *c*), dell'art. 23-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 - che i cinque anni di «attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie» siano stati svolti «nei sette anni precedenti», specificazione non contenuta nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, espressamente richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016.

La questione non è fondata.

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 è espressivo di principi fondamentali in materia di tutela della salute, come questa Corte ha avuto già modo di riconoscere (sentenze n. 155 del 2022 e n. 295 del 2009), peraltro in coerenza con il rilievo da attribuire ai requisiti curriculari, il cui possesso si collega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, a sua volta espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese (sentenze n. 155 del 2022 e n. 159 del 2018).

Nella specie, tuttavia, il legislatore statale non si è premurato di indicare a quale distanza temporale dalla procedura selettiva il requisito in considerazione debba essere integrato. Né, alla stregua dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, ciò è rimesso all'«Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», al quale, «fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-*bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni», la disposizione demanda solo la definizione degli specifici criteri, destinati a confluire nell'avviso pubblico, alla cui stregua la commissione è chiamata a valutare «i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati».

Nulla avendo stabilito la legge statale in merito alla collocazione temporale del requisito, non si può ritenere che si tratti di un rapporto di coesenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio da essa espresse e si deve concludere che si tratti di profilo rimesso al legislatore regionale, vertendosi in una materia concorrente in cui, di regola, spetta alle Regioni dettare la disciplina di dettaglio «con l'autonomia e l'autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute» (sentenza n. 181 del 2006), «[p]untualizzazione che non potrebbe certo ritenersi venuta meno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria» (sentenza n. 87 del 2019).



Tra l'altro, la disciplina dettata dalla Regione è altresì conforme a quella di cui all'art. 1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale), allo stato non abrogato.

3.3.3.- L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 è altresì impugnato nella parte in cui prevede - nel comma 1 dell'art. 23-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 - per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, requisiti «ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico», in difformità dagli artt. 3, comma 7, e 3-*bis*, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992.

La questione è fondata.

Tali disposizioni statali, entrambe richiamate dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, esprimono principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze n. 155 del 2022 e n. 295 del 2009), atteso che la disciplina dei requisiti in essi contenuta si ricollega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, a sua volta espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese (sentenze n. 155 del 2022 e n. 159 del 2018).

Al contempo, l'esigenza di requisiti unitari e «omogenei a livello nazionale» (sentenza n. 155 del 2022) risulta perfettamente in linea con la facoltà normativamente riconosciuta al direttore generale (ex art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016) di attingere dagli elenchi «anche di altre regioni» per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario e con la previsione per cui la commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico ma «definiti [...] con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», ossia unitariamente.

La genericità della previsione regionale, che consente all'organo politico (la Giunta regionale), in occasione dell'avviso pubblico relativo a ogni nomina, di indicare ulteriori requisiti non predefiniti, per quanto genericamente ancorati a «competenza» o «carriera», non solo altera l'uniformità di disciplina richiesta dal sistema, ma, per il margine di discrezionalità riconosciuto, sottopone la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario al rischio del condizionamento politico, così vanificando le finalità perseguite dal legislatore statale (analogamente, sentenza n. 159 del 2018).

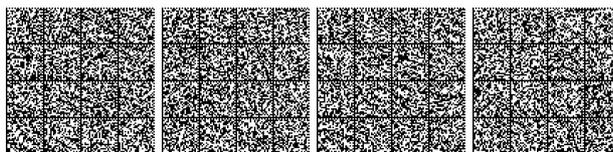
La resistente sostiene che i requisiti rimessi dalla disposizione regionale alla Giunta debbano essere intesi come ulteriori e corrispondenti a quelli che siano stati preventivamente indicati dall'accordo in Conferenza Stato-Regioni.

Al riguardo, tuttavia, occorre rilevare, da un lato, che tale correlazione non emerge affatto dal dettato normativo e, dall'altro, soprattutto, che il citato accordo riguarda la definizione dei criteri di valutazione dei titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera dei candidati, non l'individuazione di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli già indicati dal legislatore statale.

Si deve pertanto concludere che l'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone - inserendo il comma 1 dell'art. 23-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 - «e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico».

L'illegittimità costituzionale deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al termine «minimi» contenuto nell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, in particolare nei commi 1, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, inserito nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000. Ciò in quanto detto termine si connette alla possibilità di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli indefettibili indicati nominatim dalla legge regionale - già sostanzialmente coincidenti con quelli di cui alla normativa statale - per cui si tratta di previsione strettamente e funzionalmente correlata con la porzione della disposizione impugnata (sentenza n. 50 del 2021), costituendo con essa «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria» (sentenza n. 186 del 2020).

3.4.- In ultimo, il ricorrente lamenta che l'art. 9, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, prevedendo che, «[i]n caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, senza che alla data di cui all'articolo 11, comma 2 [ossia, al 1° gennaio 2022], sia stata formalmente avviata la procedura di nomina ai sensi dell'articolo 13 della L.R. 5/2000, la procedura di cui all'articolo 1 è avviata entro trenta giorni dalla medesima data», disporrebbe in via transitoria e implicitamente che la disciplina dettata dall'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 non si applichi ai casi in cui, a tale data, «la suddetta procedura di nomina sia stata già avviata». In tal modo, essi risulterebbero regolati dal richiamato art. 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, che, prescindendo da una valutazione comparativa dei candidati e dalla loro iscrizione nell'elenco istituito presso il Ministero della salute, contrasterebbe con quanto previsto dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016.



In disparte ogni altra considerazione - segnatamente in ordine alla correttezza dell'interpretazione della disposizione regionale, che le parti dimostrano di condividere - la questione è inammissibile.

Risulta chiaramente, alla luce della documentazione prodotta dalla resistente in allegato al proprio atto di costituzione, che al 1° gennaio 2022 l'ufficio di direttore generale dell'Azienda USL non era vacante, atteso che la nomina è intervenuta in epoca immediatamente precedente a detta data.

Poiché, dunque, la disposizione, nel significato che le parti le attribuiscono, non avrebbe ricevuto applicazione né mai potrebbe riceverla in futuro, trattandosi di regime transitorio, la questione è inammissibile per carenza di interesse concreto e attuale alla coltivazione del ricorso (ordinanza n. 1 del 2017), considerato che «il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure [...] a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti» (sentenza n. 260 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, dispone che la commissione sia composta «da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie» anziché «da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie» e nella parte in cui dispone «e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, commi 1, 3 e 4 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, utilizza il termine «minimi»;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nella parte in cui dispone «nei sette anni precedenti», promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), 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 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

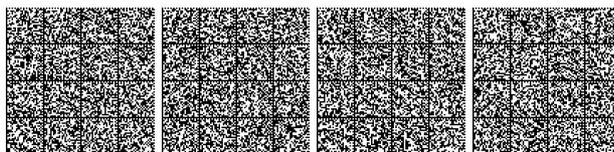
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 190

Sentenza 7 - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Riconoscimento al personale in servizio a tempo indeterminato presso l'Ufficio speciale Centrale unica di committenza (CUC) di una retribuzione annua sostitutiva dei premi previsti dalla contrattazione regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Previsione che al personale della ex Agenzia regionale per i rifiuti e le acque (ARRA), transitato nei ruoli dell'amministrazione regionale è riconosciuta l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incremento delle ore di incarico a tempo indeterminato dei medici veterinari specialisti ambulatoriali, già titolari di un incarico da almeno cinque anni - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione della terapia genica "Zolgensma" per il trattamento dei lattanti e dei bambini affetti da atrofia muscolare spinale (SMA) fino a 21 chilogrammi di peso, anche oltre i sei mesi di età - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei principi di certezza e attualità della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Esenzione delle donne residenti nella Regione dal costo per l'accertamento di eventuali rischi procreativi attraverso lo screening prenatale e materno NIPT (Non Invasive Prenatal Test) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Terapia delle pazienti affette da endometriosi, se in possesso del codice di esenzione 063 - Prescrivibilità gratuita dei farmaci antinfiammatori non steroidei in fascia A - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA pubblica e dei principi di certezza e attualità della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

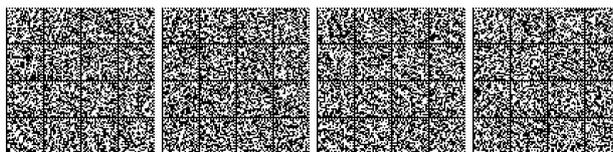
Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Assegnazione di un contributo al REMESA (Rete Mediterranea per la Salute degli Animali), con risorse destinate al finanziamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Avvio di progetti innovativi per la fornitura di cannabis terapeutica - Lesione del diritto alla salute e del principio di adeguatezza - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2021, di un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura finalizzato al ripristino dei flussi turistici post pandemia da COVID - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Progetti in favore degli studenti con disabilità - ricorso del governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEA e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e in materia di coordinamento della finanza pubblica - Estinzione parziale del processo.

- Legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, artt. 5, comma 1, lettera *f*); 14; 41, comma 3; 50; 53, comma 1, 54, commi 2 e 3; 55; 56; 57
- Costituzione, artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *e*), *l*) ed *m*) e terzo, e 118; statuto della Regione Siciliana, artt. 2, comma 3, 14, primo comma, lettera *q*), 17, primo comma, lettere *f*) e *c*), e 45, comma 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *f*), 14, 36, 41, comma 3, 50 e da 53 a 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), e degli artt. 4, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 21 giugno 2021 e il 31 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 30 giugno 2021 e il 1° febbraio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 33 del registro ricorsi 2021 e al n. 8 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 32 dell'anno 2021 e n. 9 dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati dello Stato Emanuele Feola e Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gianluigi Maurizio Amico per la Regione Siciliana, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 30 giugno 2021 e iscritto al registro ricorsi n. 33 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14, lettera *q*), e 17, comma 1, lettera *c*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *f*), 14, 36, 41, comma 3, 50, 53, 54, commi 2 e 3, 55, 56 e 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Con successivo ricorso, depositato il 1° febbraio 2022 e iscritto al registro ricorsi n. 8 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie). L'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 modifica l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 impugnato con il ricorso n. 33 del 2021.

Con atto depositato in data 20 maggio 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022, ha presentato atto di rinuncia *in parte qua*, al ricorso n. 33 del 2021, limitatamente al motivo avente ad oggetto l'impugnativa dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

La Regione Siciliana, con atto depositato il 26 maggio 2022, ha dichiarato di accettare la rinuncia parziale al ricorso.

Con successivo atto del 27 maggio 2022 la difesa regionale - in relazione all'intenzione manifestata dal governo regionale di apportare modifiche alle norme impuginate in modo soddisfacente delle ragioni dell'impugnativa dello Stato, e prendendo atto della nota 25 maggio 2022, n. 15563 dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche



sociali e del lavoro con la quale è stato demandato alla Presidenza del Consiglio dei ministri il rinvio dell'udienza fissata per il 7 giugno 2022 limitatamente agli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 - ha presentato istanza di rinvio dell'udienza fissata per il 7 giugno 2022, limitatamente ai predetti articoli.

Il ricorrente, con atto depositato il 30 maggio 2022, ha aderito all'istanza di rinvio presentata dalla Regione e il Presidente della Corte, con decreto del 1° giugno 2022, ha rinvio a nuovo ruolo la discussione dei giudizi di cui all'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 (ricorso n. 33 del 2021) e dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (ricorso n. 8 del 2022).

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Sicilia n. 9 del 2021, che modifica l'art. 55 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), aggiungendo, dopo il comma 7, il comma 7-*bis*, il quale dispone: «Al personale del comparto in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale - C.U.C., oltre al trattamento accessorio di cui al comma 7 dell'articolo 16 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modificazioni è riconosciuta, a valere sul Fondo istituito con Delib. G.R. n. 387 del 24 novembre 2004, una retribuzione annua sostitutiva dei premi di cui al comma 4 dell'articolo 90 del CCRL vigente, nelle misure riconosciute dall'articolo 94 del CCRL vigente al personale del comparto in servizio presso l'UREGA. Trova, altresì, applicazione il comma 2 dell'articolo 94 del CCRL vigente».

Ad avviso del ricorrente la disposizione, nel derogare al principio che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato, desumibile dagli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile».

A supporto delle proprie argomentazioni l'Avvocatura generale richiama la sentenza di questa Corte n. 16 del 2020 con la quale è stato affermato che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici - ivi inclusi i profili del trattamento economico, inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale, e della relativa classificazione - rientra nella materia «ordinamento civile», spettante in via esclusiva al legislatore statale.

Il ricorrente afferma che, a seguito della contrattualizzazione del pubblico impiego, i principi generali fissati dalla legge statale nella materia costituiscono limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati. Tali principi si imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale (è richiamata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 154 del 2019).

In particolare, per quanto attiene alla Regione Siciliana, l'applicazione dei predetti principi non sarebbe preclusa dalla previsione contenuta nell'art. 14, lettera *q*), dello statuto speciale perché, pur attribuendo alla competenza legislativa esclusiva della Regione la disciplina dello stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali, incontrerebbe - in virtù di quanto previsto dallo stesso statuto di autonomia - i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (è citata la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018) che, in quanto tali, si impongono anche alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni autonome (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018).

2.1.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, sostiene la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in quanto lo statuto speciale, all'art. 14, lettera *q*), attribuirebbe espressamente alla Regione autonoma la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali.

La disposizione impugnata non interverrebbe a disciplinare il trattamento economico del personale regionale, ma si limiterebbe a specificare i destinatari di una retribuzione accessoria omnicomprensiva annua già prevista dalla vigente contrattazione collettiva di comparto per alcuni lavoratori, in sostituzione dei premi e dei trattamenti accessori correlati all'attuazione di specifici progetti e alla performance organizzativa e individuale.

L'art. 5, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 si limiterebbe ad assimilare, con riguardo all'attribuzione di premi, il personale in servizio presso la Centrale unica di committenza per l'acquisto di beni e servizi (CUC) a quello in servizio presso l'Ufficio regionale per l'espletamento delle gare d'appalto (UREGA), in considerazione del fatto che tale personale svolgerebbe mansioni analoghe nell'espletamento delle procedure afferenti all'acquisto di servizi e forniture e di quelle relative all'appalto di lavori pubblici.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, il quale prevede che «1. Al personale già trasferito all'Agenzia regionale di cui all'articolo 7 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e successive modificazioni, per mobilità e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale in applica-



zione dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modificazioni è riconosciuta, con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021, l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio è equiparato a servizio prestato presso l'amministrazione regionale. 2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, la spesa annua di euro 497.242,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 10815 7). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Il ricorrente assume che la disposizione consentirebbe agli ex dipendenti dell'Agenzia regionale rifiuti e acque della Sicilia (ARRA) il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata prima di essere assunti presso la predetta Agenzia, a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata dell'originario datore di lavoro e dai servizi concretamente prestati presso di esso. Così legiferando, il legislatore regionale avrebbe introdotto, rispetto alla disciplina generale della mobilità nel pubblico impiego, un regime di favore per il suddetto personale rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, ivi inclusi gli altri dipendenti regionali.

La disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., violando il principio di uguaglianza, principio direttamente applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale in quanto rientrante fra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico costituzionale.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto la disposizione regionale produrrebbe l'effetto di un miglioramento del trattamento economico fondamentale e accessorio degli ex dipendenti dell'ARRA, derogando al principio di cui agli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato.

I principi ricavabili dal testo unico del pubblico impiego, infatti, rappresentano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e costituiscono limiti per la competenza legislativa della Regione Siciliana di cui all'art. 14, lettera q), dello statuto di autonomia in materia di «stato giuridico ed economico» del personale regionale.

L'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 sarebbe altresì in contrasto con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in quanto, in difformità da quanto disposto dal predetto art. 38, la disposizione regionale non provvederebbe ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione del comma 1 dell'art. 14, ma rinvierebbe la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio.

La violazione della norma interposta determinerebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

3.1.- La difesa regionale afferma innanzitutto la non fondatezza delle censure in riferimento all'art. 3 Cost., sostenendo che la disposizione impugnata non opererebbe alcuna differenziazione di trattamento fra lavoratori pubblici ma, al contrario, offrirebbe le dovute garanzie per la salvaguardia dello status professionale del personale ex ARRA trasferito alla Regione.

L'individuazione del termine del 1° gennaio 2021, quale *dies a quo* per la decorrenza degli effetti economici dell'anzianità di servizio, sarebbe motivato dal fatto che la sua concreta operatività scaturirebbe dall'applicazione dell'art. 22 del vigente contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), che disciplina l'ultima progressione economica orizzontale per tutto il personale di ruolo del comparto dell'amministrazione della Regione.

La norma impugnata non opererebbe alcuna ricostruzione retroattiva dell'anzianità di servizio in quanto i suoi effetti economici si produrrebbero a partire dal 1° gennaio 2021 e discenderebbero dall'applicazione dell'art. 22 del vigente CCRL.

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la disposizione impugnata costituirebbe espressione della competenza legislativa esclusiva statutariamente attribuita alla Regione in materia di «stato giuridico ed economico» del proprio personale.

Infine, la Regione ritiene non sussistente neppure il contrasto con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», in quanto la disposizione regionale richiamerebbe espressamente l'art. 38 indicato. Tale richiamo sarebbe di per sé idoneo ad assicurare la quantificazione dell'onere a regime delle spese a carattere continuativo, mentre la quantificazione dell'onere annuale sarebbe prevista per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione.

4.- È poi impugnato il comma 3 dell'art. 41 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, rubricato «Progetti a favore degli studenti con disabilità», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; all'art. 117, terzo comma, Cost., ai sensi del quale il legislatore statale ha la competenza ad individuare i principi fondamentali sia in materia di tutela della salute, sia in materia di coordinamento della finanza pubblica; all'art. 81, terzo comma, Cost.



In particolare, l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata discenderebbe dal fatto che la Regione Siciliana sarebbe attualmente impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e sarebbe, pertanto, assoggettata al divieto di 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)» e successive modificazioni e integrazioni.

4.1.- La Regione Siciliana sostiene la non fondatezza della questione relativa all'art. 41, comma 3.

4.2.- Come già ricordato, il Consiglio dei ministri ha deliberato di rinunciare all'impugnativa dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ritenendo che la modifica intervenuta con la legge reg. Siciliana n. 20 del 2022 abbia carattere satisfattivo; la rinuncia è stata accettata dalla Regione.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, il quale dispone che: «1. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Aziende del Servizio Sanitario Regionale e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia procedono ad incrementare le ore di incarico a tempo indeterminato a ciascun medico veterinario specialista ambulatoriale interno, già titolare di incarico da almeno 5 anni, per il raggiungimento di almeno trenta ore di incarico settimanali per medico-veterinario. 2. Gli incrementi di orario eccedenti la quota di almeno trenta ore settimanali di cui al comma 1 devono essere motivati e autorizzati dall'Assessorato regionale della Salute, sulla base di una preventiva ricognizione del fabbisogno delle prestazioni e delle attività programmate o programmabili, relative alla specialistica ambulatoriale veterinaria, presso ciascuna Azienda sanitaria provinciale e presso la sede dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia e possono essere attribuiti nel rispetto del vincolo dell'equilibrio economico del bilancio aziendale. 3. I direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali e dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia sulla base delle criticità riscontrate e della programmazione delle attività, compatibilmente con il titolo di specializzazione di cui all'allegato 2 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 31 marzo 2020, in possesso di ogni medico veterinario specialista e sulla base dei criteri di valutazione, di cui all'articolo 21 comma 3, del citato Accordo Collettivo Nazionale, possono disporre una sola volta il passaggio dell'intero effettivo delle ore di incarico a branche diverse, allo scopo di ottimizzare e concentrare le risorse sulle attività prioritarie, previa formale accettazione degli interessati. 4. In caso di transito da una branca all'altra, allo specialista è riconosciuta l'anzianità di servizio già maturata. Al fine di garantire l'appropriatezza delle prestazioni, il transito ad altra branca potrà avvenire a seguito di un adeguato periodo di affiancamento. 5. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati in euro 7.883.103 su base annua, trovano copertura sui fondi del servizio sanitario regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. 6. L'articolo 46 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 è abrogato».

Sostiene l'Avvocatura generale che, con l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, il legislatore regionale avrebbe esercitato una competenza riservata in via esclusiva al legislatore statale, ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., che attribuisce a quest'ultimo una competenza esclusiva nella materia «ordinamento civile».

La disposizione impugnata introdurrebbe una disciplina incompatibile con l'Accordo collettivo nazionale, che - in attuazione dell'articolo 8 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) - disciplina puntualmente l'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

Ciò comporterebbe anche la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., introducendo una irragionevole disparità di trattamento tra gli specialisti ambulatoriali che prestano servizio nella Regione Siciliana e coloro che invece operano nella restante parte del territorio nazionale.

La disposizione impugnata, peraltro, non troverebbe alcuna giustificazione nelle norme statutarie della Regione Siciliana in quanto essa non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 14, lettera q), intervenendo sul rapporto di lavoro di soggetti che non sono dipendenti della Regione. Neppure troverebbe giustificazione nell'art. 17, lettera f), dello statuto, il quale prevede che la disciplina dei rapporti di lavoro può essere regolata dalla legislazione regionale «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

5.1.- La difesa regionale sostiene che l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 non configurerebbe alcuna disparità di trattamento, né disuguaglianza o difformità con quanto realizzato nel territorio nazionale. Sottolinea che, al contrario, la disposizione impugnata mira a conseguire livelli uniformi di assistenza sanitaria.

Riguardo alla lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera 1), Cost., sostiene che il legislatore regionale avrebbe esercitato una competenza propria rientrante nella materia di cui alla lettera f) dell'art. 17 dello statuto, senza sconfinare nella competenza esclusiva dello Stato.



L'incremento orario previsto dall'art. 50 della legge regionale n. 9 del 2021 non sarebbe riferito a quanto stabilito dall'art. 20 dell'Accordo collettivo nazionale, ma a quanto disposto dall'art. 21, comma 2, dell'Accordo medesimo, del quale avrebbe fatto applicazione.

Afferma, inoltre, che la norma regionale sarebbe frutto di una attenta ricognizione sui fabbisogni prestazionali, obiettivi da raggiungere e risorse professionali delle aziende sanitarie e dell'Istituto zooprofilattico della Sicilia, oggetto di confronto con le sigle sindacali firmatarie dello stesso ACN.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato impugna, altresì, l'art. 53 della medesima legge regionale, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in riferimento alla materia coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, ai sensi del quale alle Regioni in piano di rientro - come la Sicilia - non è consentito effettuare spese non obbligatorie; e in relazione all'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996) convertito, con modificazioni, in legge 23 dicembre 1996, n. 648, che assegna all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) il compito di individuare i medicinali erogabili a totale carico del Servizio sanitario nazionale (SSN). Sarebbe altresì in contrasto con l'art. 17, comma 1, lettera *c*), dello statuto siciliano, ai sensi del quale l'esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato.

L'art. 53, rubricato «Terapia genica Zolgensma», stabilisce, al comma 1, che «[i]n conformità alle indicazioni espresse dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA), nelle more dell'autorizzazione definitiva da parte dell'AIFA, è autorizzata la terapia genica "Zolgensma", già inserita dall'AIFA nell'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del servizio sanitario nazionale ai sensi del decreto legge 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, per il trattamento dei lattanti e dei bambini affetti da atrofia muscolare spinale (SMA) fino a 21 chilogrammi di peso, anche oltre i sei mesi di età. Ai relativi oneri provvede a valere sulle risorse del capitolo 413374 nella misura di 4.200 migliaia di euro (Missione 13, Programma 1, capitolo 413374)».

Secondo il ricorrente tale norma non risulterebbe in linea con la legislazione ed il regime regolatorio vigenti, in quanto richiamerebbe una disciplina non più applicabile alla fattispecie oggetto di impugnativa.

In particolare, l'art. 1, comma 4-*bis*, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito, prevede che, anche se sussista altra alternativa terapeutica nell'ambito dei medicinali autorizzati, previa valutazione dell'AIFA, siano inseriti nell'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del SSN, i medicinali che possono essere utilizzati per un'indicazione diversa da quella autorizzata, purché tale indicazione sia nota e conforme a ricerche condotte nell'ambito della comunità medico-scientifica nazionale e internazionale, secondo parametri di economicità e appropriatezza. In tale caso l'AIFA attiva idonei strumenti di monitoraggio a tutela della sicurezza dei pazienti e assume tempestivamente le necessarie determinazioni.

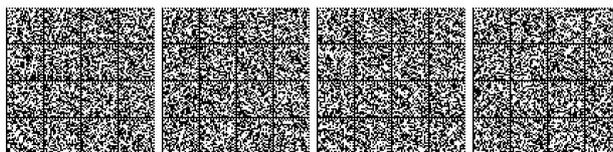
La norma denunciata non terrebbe conto, in violazione della richiamata norma interposta, dell'intervenuta determinazione dell'AIFA n. 277 del 10 marzo 2021, con la quale l'Agenzia ha definito il regime di rimborsabilità e prezzo del medicinale "Zolgensma" sulla base di puntuali previsioni e requisiti.

Con determinazione n. 46485 del 16 aprile 2021, l'AIFA ha poi disposto l'esclusione del medicinale Zolgensma dall'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 648 del 1996, per il trattamento entro i primi sei mesi di vita di pazienti con diagnosi genetica (mutazione bi-allelica nel gene SMN 1 e fino a 2 copie del gene SMN 2) o diagnosi clinica di atrofia muscolare spinale di tipo 1 (SMA 1), in quanto tale indicazione sarebbe stata inserita nella citata determinazione del 10 marzo 2021, n. 277. In conseguenza di tale determinazione, l'AIFA ha previsto la rimborsabilità del farmaco in questione a carico del SSN esclusivamente per il trattamento di pazienti con peso massimo di 13,5 kg.

L'Avvocatura generale dello Stato, peraltro, riferisce di un accordo tra AIFA e l'azienda farmaceutica Novartis che avrebbe incluso l'impegno della società a mettere a disposizione il farmaco a titolo gratuito all'interno di studi clinici per i bambini con un peso compreso tra i 13,5 e i 21 kg, allo scopo di acquisire su questi pazienti, in un setting controllato, dati ulteriori di efficacia e sicurezza.

Secondo il ricorrente, la somministrazione della terapia a pazienti aventi un peso compreso tra i 13,5 kg e i 21 kg prevista dalla norma regionale costituirebbe un livello ulteriore di assistenza. La disposizione impugnata violerebbe, dunque, non soltanto la norma in precedenza richiamata, in applicazione della quale l'AIFA ha assunto, nell'esercizio del suo potere regolatorio, le anzidette determinazioni - art. 1, comma 4-*bis*, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito, - ma anche l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, ai sensi del quale le Regioni, come quella Siciliana, assoggettate a piano di rientro dal disavanzo sanitario non possono effettuare spese non obbligatorie.

La norma si porrebbe pertanto in contrasto non solo con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., violando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza, ma altresì con l'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica.



Sostiene il ricorrente che la norma impugnata travalicherebbe altresì le competenze affidate alla Regione dallo statuto di autonomia, il quale, sebbene conferisca all'Assemblea regionale il potere di emanare leggi «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della regione» anche in materia di assistenza sanitaria (art. 17, comma 1, lettera c), prevedrebbe tuttavia che tale potere sia esercitato «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», in cui rientrerebbero i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa pubblica sanitaria.

L'impugnato art. 53 violerebbe altresì l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto, in ragione della sua genericità, lederebbe i principi di certezza e attualità della copertura finanziaria.

6.1.- La difesa regionale sostiene che l'impugnato art. 53 sarebbe stato approvato al fine di consentire l'accesso alla terapia "Zolgensma" anche ai bambini che non sono in possesso dei più rigidi criteri di eleggibilità definiti dall'AIFA, nell'ottica della tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. Osserva la Regione Siciliana, peraltro, che le condizioni poste dall'AIFA, giusta determinazione n. 277 del 10 marzo 2021, sarebbero maggiormente limitative rispetto a quelle approvate dall'EMA [European Medicines Agency], avendo precluso la possibilità di trattare in Italia i bambini di peso superiore ai 13,5 kg. In Italia, infatti, ad oggi, la terapia di cui trattasi sarebbe interamente a carico del SSN nei casi di pazienti affetti da atrofia muscolare spinale diagnosticata entro i primi 6 mesi di vita, ovvero fino a 13,5 kg di peso, impedendo, quindi, ai pazienti affetti da tale malattia genetica, ma con un peso fino ai 21 kg, di poter ricevere gratuitamente la cura farmacologica in questione.

Sarebbero proprio le restrizioni poste dall'AIFA alla prescrivibilità del farmaco a livello nazionale, rispetto a quanto stabilito dall'EMA, ad aver messo le Regioni nella necessità di dovere avviare percorsi alternativi, finalizzati a garantire l'accesso alla cura per i bambini affetti da SMA di tipo I e con peso superiore ai 13,5 kg.

La resistente sostiene, in proposito, che anche la Regione Veneto, al pari della Regione Siciliana, avrebbe predisposto un provvedimento *ad hoc*, al fine di potere avviare specifici trattamenti per i bambini con SMA di tipo I, non in possesso dei criteri di eleggibilità previsti dall'AIFA.

La norma censurata garantirebbe, in sostanza, equità di accesso alle cure per i cittadini italiani residenti in Sicilia rispetto a quelli residenti in altre Regioni e, anzi, proprio l'assenza di una tale previsione striderebbe con il diritto universale alle cure, stante la gravità della patologia e l'aspettativa di vita molto bassa dei piccoli pazienti che ne sono affetti.

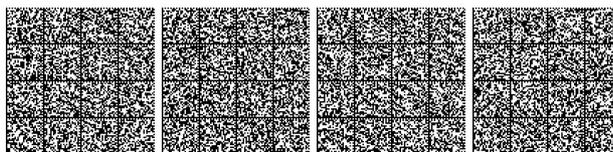
La deroga introdotta intenderebbe garantire una risposta assistenziale anche ai pazienti che, per sfortunate coincidenze temporali, non hanno avuto accesso alla terapia in argomento quando erano entro i parametri oggi previsti dall'AIFA, in tempi antecedenti l'autorizzazione concessa in ambito nazionale (formalizzata soltanto dal mese di marzo del 2021).

A tal proposito, la difesa regionale riporta che dei sette pazienti individuati dal direttore dell'Unità operativa complessa di neurologia dell'Azienda ospedaliero universitaria Policlinico di Messina - unico centro regionale autorizzato all'impiego del farmaco - soltanto uno è risultato in possesso dei requisiti previsti dalla norma regionale (peso fino a 21 kg) ed è stato sottoposto con successo alla terapia, là dove il mancato trattamento avrebbe potuto ulteriormente compromettere lo stato di salute del bambino.

A proposito dello studio clinico indicato nel ricorso (studio SMART), che avrebbe condotto al citato accordo tra l'AIFA e l'azienda Novartis, evidenzia la difesa regionale che esso riguarderebbe il trattamento di pazienti affetti da forme di SMA differenti dalla SMA di tipo I, da cui invece sarebbero affetti tutti gli altri pazienti presenti nella suddetta struttura regionale, candidabili al trattamento ed in possesso dei requisiti previsti dall'AIFA per la prescrizione a carico del SSN, ad esclusione di uno.

Auspica, infine, la Regione, che in futuro, i pazienti affetti da SMA di tipo I possano ricevere i trattamenti già autorizzati in via condizionata dall'EMA, mediante una corrispondente autorizzazione anche da parte dell'AIFA, eventualmente all'esito di maggiori dati clinici, così da non rendere più necessario ricorrere alla deroga di cui alla norma censurata.

In ogni caso, in merito alla capacità dell'amministrazione regionale di preservare i futuri bilanci di esercizio da possibili elementi che ne compromettano l'equilibrio, alla luce delle valutazioni espresse e in virtù delle continue modifiche a livello regolatorio introdotte dall'AIFA, anche sotto il profilo dei costi rinegoziati centralmente per singolo trattamento, sulla base delle evidenze acquisite in materia (effettiva efficacia anche in una popolazione di pazienti differente da quella attualmente individuata e/o ampliamento dei pazienti trattati con simmetrica riduzione del prezzo negoziato), la difesa regionale sostiene che l'estensione di trattamento prevista sarebbe limitata alla misura indicata dalla norma, ossia euro 4,2 milioni, corrispondenti, stante l'attuale costo della terapia, a tre trattamenti per il singolo paziente al momento individuato.



La difesa regionale, in ordine alla ritenuta violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), osserva che il richiamo ad essi sarebbe inconferente, in considerazione della competenza delle Regioni ad incrementare il livello di tutela rispetto a quello fissato dal legislatore statale.

La Regione sostiene che le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili ad ambiti che lo statuto speciale di autonomia riserva alla Regione Siciliana nelle materie di «assistenza sanitaria» e «assistenza sociale» (art. 17, comma 1, lettera *c*), e lettera *f*), del medesimo Statuto); ad ogni modo la norma impugnata rientrerebbe nella competenza di natura concorrente che l'art. 117, terzo comma, Cost. assegna alle Regioni nella materia «tutela della salute».

Di contro, la norma censurata non potrebbe essere ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di LEA, ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., così come ritenuto dall'Avvocatura generale dello Stato.

Pertanto, tenuto conto che le prestazioni attualmente assicurate dal servizio sanitario nazionale presentano livelli sicuramente inferiori a quelli previsti dalle disposizioni impugnate, ritiene la Regione che debba ritenersi sussistente la competenza legislativa della Regione Siciliana nella materia *de qua*.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., nonché all'art. 17, comma 1, lettera *c*), dello statuto di autonomia.

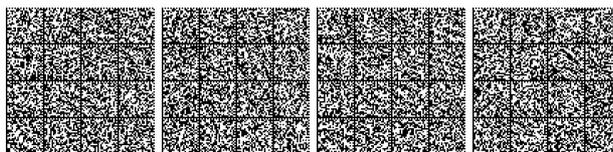
L'art. 54, rubricato «Istituzione dei Centri regionali di riferimento NIPT (Non Invasive Prenatal Test)» prevede che: «1. Al fine della tutela della salute delle donne in stato di gravidanza, l'Assessore regionale per la salute, con proprio decreto individua tre centri regionali di riferimento per le indagini genetiche, tra le strutture in possesso, alla data di entrata in vigore della presente legge, dei seguenti requisiti strutturali: *a*) presenza di un'unità operativa complessa di laboratorio per analisi patologiche che abbia effettuato nell'anno 2020, in media, almeno un milione di analisi totali; *b*) presenza di almeno un biologo molecolare in pianta organica; *c*) dotazione di macchinari e attrezzature adeguati per la tipizzazione delle cellule cromosomiche; *d*) esistenza di un punto nascita e/o di un centro di procreazione medicalmente assistita (PMA). 2. Le donne residenti nella Regione sono escluse dalla partecipazione al costo per l'accertamento di eventuali rischi procreativi attraverso lo screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21 "Non Invasive Prenatal Test", test del DNA fetale circolante su sangue materno, effettuato presso i centri regionali di cui al comma 1. 3. Al fine dell'adeguamento delle strutture e degli impianti tecnologici, operativi e strumentali finalizzato ad assicurare l'offerta dello screening prenatale di cui al comma 2, è autorizzata la spesa di 4.000 migliaia di euro cui si provvede a valere sul fondo sanitario regionale».

Più precisamente, è impugnata la norma di cui al comma 2 dell'art. 54, che prevede, a favore delle assistite residenti in ambito regionale, l'esenzione dalla partecipazione al costo correlato ai predetti screening. È altresì impugnata la norma di cui al successivo comma 3, per un duplice ordine di ragioni. Anzitutto, perché dispone la copertura esclusivamente dei costi per l'aggiornamento dei macchinari e delle apparecchiature di cui al comma 1, prevedendo a tale scopo di impiegare le risorse del fondo sanitario destinato ai LEA; in secondo luogo, sarebbero privi di copertura gli oneri derivanti dall'estensione dei cosiddetti NIPT test, poiché la norma non indicherebbe alcun mezzo con cui farvi fronte.

Sostiene il ricorrente, in proposito, che le indagini genetiche indicate dalla disposizione in esame non sarebbero attualmente incluse nei livelli essenziali di assistenza e, conseguentemente, non potrebbero essere garantite dal Servizio sanitario nazionale.

L'Avvocatura generale dello Stato deduce altresì che, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, sarebbero a carico del SSN le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate, disponendo che siano esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del SSN le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: *a*) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del SSN di cui al comma 2; *b*) non soddisfano i principi dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; *c*) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza.

La definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui al richiamato art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, sarebbero stati da ultimo disposti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) che, nel Capo VI dedicato all'«Assistenza specifica a particolari categorie», individuierebbe, all'Allegato 10/C, le «Condizioni di accesso alla diagnosi prenatale invasiva, in esclusione dalla quota di partecipazione al costo». Ebbene, l'Allegato 10/C non contemplerebbe i Non Invasive Prenatal Test-NIP (NIPT) tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria per i quali è prevista la relativa esenzione.



La previsione contenuta nel comma 2 della norma denunciata, dunque, integrerebbe un livello ulteriore di assistenza rispetto alla normativa statale interposta.

Anche in questo caso, la disposizione impugnata violerebbe non soltanto la norma in precedenza richiamata, che stabilisce i termini e le condizioni per l'accollo al SSN del costo di prestazioni sanitarie, ma pure l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, il quale vieterebbe alle Regioni, assoggettate, come la Regione Siciliana, a piano di rientro dal disavanzo sanitario, di effettuare spese non obbligatorie. Sono pertanto riproposte le medesime argomentazioni esposte in relazione alla norma di cui all'art. 41 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

7.1.- La difesa regionale sostiene la non fondatezza delle censure appuntate sull'art. 54, commi 2 e 3, proponendo la medesima argomentazione difensiva formulata nei confronti delle censure riferite agli artt. 53 e 55 e che prospetta, per relationem, in riferimento alle diverse impugnative.

8.- È impugnato l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, nonché in riferimento all'art. 17, comma 1, lettera *c*), dello statuto reg. Siciliana.

Ai sensi del richiamato art. 55 (Terapia pazienti affette da endometriosi) «1. Al fine di garantire maggiore accessibilità alla terapia antidolorifica nelle pazienti affette da endometriosi, in ottemperanza a quanto stabilito dalle società scientifiche del settore, l'Assessore per la salute è autorizzato a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non steroidei in fascia A in deroga ai vincoli previsti dalla nota AIFA 66 per tutte le pazienti in possesso del codice di esenzione 063. Ai relativi oneri nei limiti di un milione di euro si provvede a valere sulle risorse del capitolo 413374 (Missione 13, Programma 1, capitolo 413374)».

Afferma il ricorrente che le malattie e le condizioni che danno diritto all'esenzione sarebbero individuate in base ai criteri dettati dal decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della L. 27 dicembre 1997, n. 449). L'elenco delle malattie croniche esenti dalla partecipazione al costo delle prestazioni è stato ridefinito e aggiornato dal già richiamato d.P.C.m. 12 gennaio 2017 sui nuovi LEA, ed in specie dall'Allegato 8 ove, per l'appunto, è ricompresa l'esenzione in questione (con codice 063), ma tale esenzione - prevista a favore degli assistiti affetti da patologie croniche - sarebbe riferita esclusivamente alle prestazioni di specialistica ambulatoriale correlate e non si estenderebbe anche ai farmaci. A livello nazionale, infatti, i farmaci sarebbero classificati in fascia A, gratuiti per tutti gli assistiti, o in fascia C, completamente a carico degli assistiti.

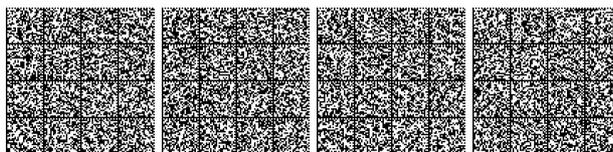
La norma regionale contenuta nell'art. 55, comma 2, consentirebbe a favore delle assistite, con esenzione per endometriosi, la prescrivibilità di alcuni farmaci in Fascia A «in deroga ai vincoli previsti dalla nota AIFA 66», la quale, nel prevedere le condizioni in cui la prescrizione dei farmaci antinfiammatori non steroidei sia a carico del SSN, non contempla, tra le patologie ammesse a tale regime, la malattia cronica in questione. Il comma 3 del menzionato articolo, inoltre, porrebbe il relativo onere a carico del fondo sanitario, come emergerebbe dal riferimento alla Missione 13, Programma 1, e al capitolo relativo al cofinanziamento regionale farmaci innovativi.

Sostiene il ricorrente che tale fattispecie integrerebbe un livello ulteriore di assistenza (extra-LEA) rispetto alla normativa statale di riferimento, che la Regione Siciliana non potrebbe erogare, stante il divieto di spese non obbligatorie, in quanto soggetta al piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La disposizione impugnata violerebbe dunque la normativa statale che individua le malattie e le condizioni che danno diritto all'esenzione dalla spesa sanitaria (d.lgs. n. 124 del 1998 e d.P.C.m. 12 gennaio 2017), nonché l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, il quale vieta alle Regioni in piano di rientro dal disavanzo sanitario di effettuare spese non obbligatorie, come appunto quella di cui si discute.

La norma si porrebbe dunque in contrasto sia con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. - violando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei LEA - sia con l'art. 117, terzo comma, Cost, per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Anche in questo caso, l'Avvocatura generale dello Stato deduce altresì la violazione delle competenze affidate alla Regione dallo statuto di autonomia, il quale, pur conferendo all'Assemblea regionale il potere di emanare leggi «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della regione» anche in materia di assistenza sanitaria (art. 17, comma 1, lettera *c*), prevede tuttavia che tale potere debba essere esercitato «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», in cui si includerebbero i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa pubblica sanitaria.

8.1.- In proposito, la difesa regionale eccepisce la non fondatezza dei motivi di gravame, ritenendo che le norme regionali de quibus non sembrerebbero distrarre indebitamente risorse dal fondo sanitario regionale, e ribadisce quanto già affermato per la precedente censura in ordine alla competenza delle Regioni ad incrementare i livelli delle prestazioni.



9.- L'impugnativa statale si appunta anche sull'art. 56 della menzionata legge regionale, il quale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute».

Stabilisce l'impugnato art. 56 (Contributo REMESA per la prevenzione di malattie zoonotiche) che: «1. Al fine di adottare politiche di prevenzione dei rischi epidemici dovuti all'emergere nel territorio regionale di patologie animali e zoonotiche provenienti dall'area nordafricana ed al riemergere di patologie ritenute eradicato nel territorio regionale, è assegnato a REMESA (Rete Mediterranea per la Salute degli Animali), ufficio costituito presso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sanità animale e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, un contributo pari a 250 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2021, per lo svolgimento dell'attività istituzionale. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale. Il contributo va dettagliatamente rendicontato con la specifica individuazione della spesa e relativa tracciabilità».

Il ricorrente lamenta che l'art. 56 della richiamata legge regionale riconoscerebbe un contributo alla sede di Palermo del REMESA, denominato Scientific and Technical Office of REMESA (STOR), impiegando risorse destinate all'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia.

Il REMESA, ente istituito sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sanità animale (OIE) e dell'Organizzazione mondiale dell'alimentazione e dell'agricoltura (FAO), al fine di cooperare allo sviluppo e all'implementazione di progetti e programmi riguardanti temi relativi alla salute animale di comune interesse dei Paesi mediterranei aderenti, comprende i Capi dei servizi veterinari di 15 Paesi del Mediterraneo, con obiettivi e finalità che, però, sarebbero diverse da quelle perseguite dall'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia.

Lo STOR di Palermo, istituito con una risoluzione votata nel corso della diciottesima riunione del Joint Permanent Committee (JPC) del REMESA tenutasi nei giorni 26 e 27 giugno 2019 al Cairo, sarebbe nato per fornire supporto scientifico alla rete REMESA in coordinamento con il Segretariato OIE/FAO, con specifiche finalità, tra cui: operare come sede amministrativo-logistica della rete; agevolare la comunicazione e il contatto tra ricercatori ed esperti afferenti la rete REMESA; assistere i Paesi per ottenere fondi per lo sviluppo di progetti e attività analoghe di carattere internazionale.

Per le richiamate attività istituzionali, nel marzo del 2021, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia aveva già presentato un progetto all'OIE, con una richiesta di finanziamento per la stessa cifra (pari a euro 250.000,00) oggi indicata dalla norma regionale denunciata.

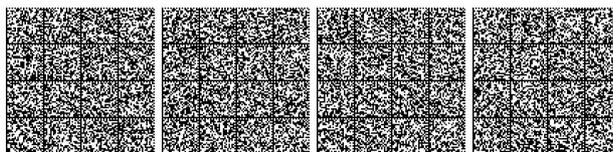
Ai sensi dell'art. 12, comma 2, lettera a), punto 4), del d.lgs. n. 502 del 1992, «[u]na quota pari all'1% del Fondo sanitario nazionale complessivo, prelevata dalla quota iscritta nel bilancio del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio per le parti di rispettiva competenza, è trasferita nei capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero della sanità ed utilizzata per il finanziamento di a) attività di ricerca corrente e finalizzata svolta da: [...] istituti zooprofilattici sperimentali per le problematiche relative all'igiene e sanità pubblica veterinaria».

Ai sensi del successivo comma 3 «[i]l Fondo sanitario nazionale, al netto della quota individuata dal comma precedente, è ripartito con riferimento al triennio successivo entro il 15 ottobre di ciascun anno, in coerenza con le previsioni del disegno di legge finanziaria per l'anno successivo, dal CIPE, su proposta del Ministero della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome; la quota capitaria di finanziamento da assicurare alle regioni viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, in relazione ai livelli uniformi di prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale, determinati ai sensi dell'articolo 1, con riferimento ai seguenti elementi».

La Tabella B della delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 prevede per il finanziamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Regione Siciliana l'importo di euro 22.236.637.

L'Avvocatura generale dello Stato deduce, pertanto, che il finanziamento previsto dalla norma regionale impugnata non potrebbe essere decurtato dalle risorse del Fondo sanitario nazionale, già destinate, per la quota spettante, al funzionamento e alle funzioni istituzionali ordinarie dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, così come individuate dalla delibera CIPE «Fondo sanitario nazionale - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale», ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (Tabella B - delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20).

Afferma il ricorrente che la norma in esame, indebitamente distraendo risorse del Fondo sanitario nazionale, si porrebbe in contrasto con la norma interposta sopra richiamata e, di conseguenza, con l'art. 117, terzo comma, Cost., violando principi fondamentali stabiliti sia in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia in materia di tutela della salute.



9.1.- La difesa regionale, al riguardo, eccepisce la non fondatezza dei motivi di ricorso, affermando che le norme regionali impugnate non distrarrebbero indebitamente risorse dal Fondo sanitario nazionale, in relazione alla norma interposta di cui all'articolo 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992.

10.- È, infine, impugnato l'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 118, primo comma, Cost. in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost.

L'art. 57, rubricato «Avvio progetti per la fornitura di cannabis terapeutica» prevede al comma 1 che «[a]l fine di sopperire alle richieste derivanti dal rapporto di fabbisogno accertato dalle autorità sanitarie nazionali di produzione di "cannabis terapeutica", l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato, anche tramite i propri enti strumentali, all'avvio di progetti innovativi pure nelle forme del partenariato con le società presenti sul territorio nazionale, finalizzati ad avviare le procedure previste dall'articolo 17, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90».

Riporta il ricorrente che ai sensi dell'art. 17, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) «[c]hiunque intenda coltivare, produrre, fabbricare, impiegare, importare, esportare, ricevere per transito, commerciare a qualsiasi titolo o comunque detenere per il commercio sostanze stupefacenti o psicotrope, comprese nelle tabelle di cui all'articolo 14 deve munirsi dell'autorizzazione del Ministero della sanità». Il successivo art. 26 dispone che «è vietata nel territorio dello Stato la coltivazione delle piante comprese nella tabella I e II di cui all'articolo 14» tuttavia «il Ministro della Sanità può autorizzare istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca, alla coltivazione delle piante sopra indicate per scopi scientifici, sperimentali o didattici».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le competenze amministrative del Ministero della salute nella materia sarebbero state ulteriormente precisate dal decreto del ministro della salute 9 novembre 2015 (Funzioni di Organismo statale per la cannabis previsto dagli articoli 23 e 28 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, come modificata nel 1972). In particolare, l'art. 1, nell'indicare le funzioni del Ministero della salute in qualità di Organismo statale per la cannabis, prevede che esso «a) autorizza la coltivazione delle piante di cannabis da utilizzare per la produzione di medicinali di origine vegetale a base di cannabis [...]; b) individua le aree destinate alla suddetta coltivazione [...]; c) importa, esporta e distribuisce sul territorio nazionale, ovvero autorizza l'importazione, l'esportazione, la distribuzione all'ingrosso e il mantenimento di scorte delle piante e materiale a base di cannabis [...]; d) provvede alla determinazione delle quote di fabbricazione di sostanza attiva di origine vegetale a base di cannabis sulla base delle richieste delle Regioni e delle Province Autonome e ne informa l'International Narcotics Control Board (INCB) presso le Nazioni Unite».

Sostiene il ricorrente che le autorizzazioni alla sperimentazione, nell'ambito di progetti che comportino anche indirettamente un utilizzo delle piante sopra richiamate, devono essere rilasciate preventivamente dal Ministero della salute.

La norma regionale impugnata, nel prevedere che l'Assessorato regionale è autorizzato all'avvio di progetti innovativi a loro volta finalizzati ad avviare le procedure per l'esercizio - che dovrebbe essere necessariamente autorizzato dal Ministero della salute - delle attività di cui all'art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, determinerebbe una commistione tra le funzioni dell'Assessorato regionale dell'agricoltura siciliano e quelle amministrative proprie del Ministero della salute, con possibili ripercussioni sull'effettiva capacità del sistema di assicurare un adeguato ed uniforme livello di garanzie al fondamentale diritto alla tutela della salute presidiato dall'art. 32 Cost.

Ed invero, l'attribuzione al livello statale delle descritte funzioni amministrative troverebbe giustificazione in precise esigenze di tutela della salute che, per loro natura e perché siano assicurate uniformemente su tutto il territorio nazionale, richiedono un esercizio unitario secondo il principio di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 12 del 2004 e n. 303 del 2003). La norma denunciata si porrebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 118, primo comma, Cost. in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost.

10.1.- La difesa regionale sostiene la non fondatezza del motivo di impugnazione, sostenendo che la norma regionale non determinerebbe alcuna commistione tra le funzioni dell'Assessorato regionale siciliano dell'agricoltura e quelle amministrative proprie del Ministero della salute, senza ripercussioni sul fronte degli adeguati ed uniformi livelli di garanzia del diritto della tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost.

11.- Con ricorso iscritto al registro generale n. 8 del 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 il quale stabilisce «1. Per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, lettera e) del CCRL vigente è autorizzata per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utiliz-



zato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, di cui euro 193.600,00 quali oneri sociali a carico dell'amministrazione regionale ed euro 68.000,00 quale imposta regionale sulle attività produttive (I.R.A.P.) da versare (Missione 5, programma 2). 2. Agli oneri di cui al presente articolo si fa fronte mediante corrispondente riduzione della Missione 9, programma 5, capitolo 150032».

Afferma il ricorrente che la norma impugnata autorizzando, per l'esercizio finanziario 2021, un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura ponendosi, in primo luogo, si porrebbe in contrasto con il divieto previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», in ordine al superamento del limite dell'ammontare complessivo, riferito all'anno 2016, delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche.

Rappresenta il ricorrente che la riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, costituisce una delle condizioni contenute nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il Ripiano decennale del disavanzo»).

La disposizione regionale in esame, prevedendo di destinare un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, oltre a costituire un'ingiustificata violazione del precetto normativo imposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, pregiudicherebbe il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel Piano che, ai sensi dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 10 del 2021, in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), costituisce allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione.

Conseguentemente, asserisce il ricorrente, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla norma interposta di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, confliggendo anche con l'art. 81 Cost. e con le norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in particolare con l'art. 9 di detta legge, considerato anch'esso quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012).

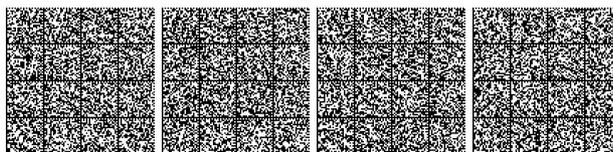
Pertanto, afferma l'Avvocatura generale, qualora i maggiori oneri previsti dalla norma impugnata si riferissero a un aumento della retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile», disponendo in una materia - quella del trattamento economico accessorio del personale, anche dirigenziale, alle dipendenze di pubbliche amministrazioni - che, in base alle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, è demandata alla contrattazione collettiva.

11.1.- La difesa regionale ritiene le censure inammissibili e, comunque, non fondate.

Sostiene la Regione che il legislatore regionale, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura e per consentire la ripresa economica locale dopo la crisi determinata dalla pandemia da COVID-19, avrebbe autorizzato per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per la remunerazione di lavoratori che, su base volontaria, si fossero resi disponibili a fornire la propria prestazione lavorativa nell'ambito di quanto previsto dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa.

La norma censurata non sarebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica in quanto per le autonomie speciali la definizione dell'importo annuo del concorso agli obiettivi della finanza pubblica renderebbe non direttamente applicabili alla Regione le disposizioni statali integranti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Evidenzia altresì che la norma impugnata non riguarderebbe il trattamento economico del personale dirigenziale, pertanto, sarebbe inammissibile la censura inerente alla violazione della riserva di potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» lamentata nel ricorso.



La norma censurata non eccederebbe dalle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dallo statuto speciale, in quanto si limiterebbe a finanziare la spesa per una specifica categoria del personale regionale secondo quanto stabilito dalla contrattazione collettiva di comparto.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 30 giugno 2021 e iscritto al registro ricorsi n. 33 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14, lettera *q*), e 17, comma 1, lettera *c*), di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *f*), 14, 36, 41, comma 3, 50, 53, 54, commi 2 e 3, 55, 56 e 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Con ricorso depositato il 1° febbraio 2022 e iscritto al registro ricorsi n. 8 del 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie). L'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 modifica l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 impugnato con il ricorso n. 33 del 2021.

Con atto del 27 maggio 2022 la difesa regionale, prendendo atto della nota 25 maggio 2022, n. 15563, con la quale l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento affari regionali (DAR), il rinvio delle udienze fissate per il 7 giugno 2022, limitatamente agli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, in quanto è intendimento del Governo regionale apportare modifiche alle norme impuginate - di raccordo con lo stesso Dipartimento statale - che siano soddisfattive delle ragioni del Governo nazionale, ha presentato istanza di rinvio dell'udienza fissata per il 7 giugno 2022, limitatamente ai predetti articoli.

Il ricorrente, con atto depositato il 30 maggio 2022, ha aderito all'istanza di rinvio presentata dalla Regione e il Presidente della Corte costituzionale, con decreto del 1° giugno 2022, ha disposto il rinvio a nuovo ruolo la discussione dei giudizi di cui all'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 (ricorso iscritto al n. 33 del reg. ric. 2021) e dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (ricorso iscritto al n. 8 del reg. ric. 2022).

Alla luce di quanto esposto, considerata l'evidente connessione, vanno pertanto riuniti i giudizi inerenti ai ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.- Preliminarmente, occorre evidenziare che, con atto depositato il 20 maggio 2022, lo Stato ha annunciato la rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, giusta delibera adottata dal Consiglio dei Ministri in data 17 maggio 2022. La difesa regionale ha accettato la rinuncia con atto depositato il successivo 26 maggio.

Pertanto, in armonia con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis* (*ex plurimis*, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022, n. 199 e n. 63 del 2020; ordinanza n. 23 del 2020).

3.- Occorre dunque esaminare in questa sede le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *f*), 14, 50, 53, 54, commi 2 e 3, 55, 56 e 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, che modifica l'art. 55 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) e successive modificazioni, aggiungendo, dopo il comma 7, il comma 7-bis.

La disposizione impugnata stabilisce: «[a]l personale del comparto in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale - C.U.C., oltre al trattamento accessorio di cui al comma 7 dell'articolo 16 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modificazioni è riconosciuta, a valere sul Fondo istituito con Delib. G.R. n. 387 del 24 novembre 2004, una retribuzione annua sostitutiva dei premi di cui al comma 4 dell'articolo 90 del CCRL vigente, nelle misure riconosciute dall'articolo 94 del CCRL vigente al personale del comparto in servizio presso l'UREGA. Trova, altresì, applicazione il comma 2 dell'articolo 94 del CCRL vigente».



Ad avviso del ricorrente tale disposizione, nel derogare al principio che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato, desumibile dagli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile».

Il ricorrente afferma che, a seguito della contrattualizzazione del pubblico impiego, i principi generali fissati dalla legge statale nella materia costituiscono limiti di diritto privato fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati. Tali principi si imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 16 del 2020 e n. 154 del 2019).

In particolare, per quanto attiene alla Regione Siciliana, l'applicazione dei predetti principi non sarebbe preclusa dalla previsione contenuta nell'art. 14, lettera g), dello statuto speciale che, pur attribuendo alla competenza legislativa esclusiva della Regione la disciplina dello stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali, incontrerebbe - in virtù di quanto previsto dallo stesso statuto di autonomia - i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (è citata la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018) che, in quanto tali, si impongono anche alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni autonome (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018).

4.1.- La questione è fondata per i motivi di seguito indicati.

La disciplina del pubblico impiego, originariamente contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1957, n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato), stabiliva che il rapporto di lavoro pubblico era costituito e gestito per atto unilaterale della pubblica amministrazione quale esercizio di un potere pubblico. In seguito, il legislatore ha avviato una profonda riforma del pubblico impiego finalizzata ad accrescere l'efficienza delle amministrazioni anche in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, a razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, a realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato e garantendo pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori.

L'art 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi, i quali stabiliscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

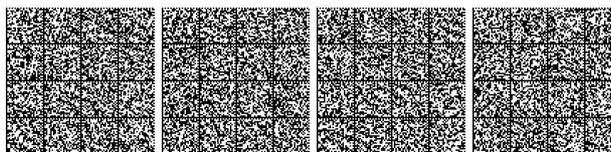
Il predetto art. 45 stabilisce, in sostanza, che per l'erogazione del salario accessorio, al fine di premiare il merito e la performance dei dipendenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, sono destinate apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (*ex multis*, sentenza n. 282 del 2004).

Questa Corte ha inoltre ribadito, anche recentemente, che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020)» (sentenza n. 25 del 2021).

La giurisprudenza costituzionale è, altresì, costante nell'affermare che i principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. I principi desumibili da tali norme si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018).

Con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato da questa Corte che «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]”» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).



Sul punto non può essere condivisa la tesi secondo cui, in forza dell'art. 14, lettera *q*), dello statuto, che le attribuisce la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, la Regione Siciliana sarebbe legittimata ad adottare la disposizione impugnata.

Al contrario, la competenza regionale incontra, secondo quanto previsto dallo stesso statuto siciliano, i limiti assimilati a quelli derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (così, tra l'altro, sentenza n. 172 del 2018) e, conseguentemente, quelli specificati dalle norme interposte.

La disposizione regionale, contrariamente a quanto ritiene la Regione Siciliana, interviene attribuendo indebitamente in via unilaterale al personale regionale, in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale Centrale unica di committenza (CUC), una competenza economica in sostituzione dei premi previsti dal comma 4 dell'art. 90 del contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL) vigente. Viene in tal modo sottratta la relativa regolamentazione alla negoziazione con le parti interessate, prerogativa riservata dalla legge statale alla contrattazione collettiva. Ne consegue l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile». Anche le provvidenze accessorie - previste dall'articolo 94 del CCRL per il personale del comparto in servizio presso l'Ufficio regionale per l'espletamento di gara per l'appalto di lavori pubblici (UREGA) - che la Regione attribuisce con disposizione legislativa al personale in servizio presso l'Ufficio CUC sono riservate alla contrattazione tra le parti e, pertanto, esse non possono essere oggetto di normazione regionale. Dal che l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

L'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 stabilisce che «1. Al personale già trasferito all'Agenzia regionale di cui all'articolo 7 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e successive modificazioni, per mobilità e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale in applicazione dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modificazioni è riconosciuta, con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021, l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio è equiparato a servizio prestato presso l'amministrazione regionale. 2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, la spesa annua di euro 497.242,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 10815 7). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

La disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) in quanto, in difformità dal disposto del predetto art. 38, non provvederebbe ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione del comma 1 dell'art. 14 ma rinvierebbe la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio. La violazione della norma interposta determinerebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

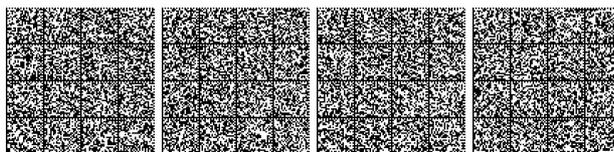
La normativa impugnata violerebbe, inoltre, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., principio direttamente applicabile anche alle Regioni autonome in quanto rientrante fra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico costituzionale. Difatti, essa consentirebbe agli ex dipendenti dell'Agenzia regionale rifiuti e acque della Sicilia (ARRA) il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata prima di essere assunti presso la predetta Agenzia, a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata dell'originario datore di lavoro e dai servizi concretamente prestati presso di esso e anche ai fini delle progressioni economiche orizzontali, introducendo, rispetto alla disciplina generale della mobilità nel pubblico impiego, un regime di favore per il suddetto personale rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, ivi inclusi gli altri dipendenti regionali.

Infine, la disposizione impugnata violerebbe il principio di cui agli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato, riconoscendo agli ex dipendenti dell'ARRA un miglioramento del trattamento economico fondamentale e accessorio non contemplato dalla contrattazione collettiva. Il contrasto con le norme interposte produrrebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Il rimettente ritiene che l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non possa essere esclusa dalla previsione di cui all'art. 14, lettera *q*), dello statuto di autonomia, giacché la competenza legislativa esclusiva ivi prevista in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale incontrerebbe i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono, appunto, i principi ricavabili dal testo unico del pubblico impiego.

5.1. - La questione è fondata per i motivi di seguito indicati.

La disposizione in esame è in contrasto con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 perché, in difformità da quanto previsto dalla predetta norma, non indica l'onere a regime derivante dall'impugnato art. 14, rinviandone invece la quantificazione alla legge di bilancio.



La violazione della norma interposta determina la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». Essa, infatti prevede, per il personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale, il riconoscimento dell'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio viene così equiparato a quello prestato presso l'amministrazione regionale con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021.

In violazione del principio di copertura della spesa, il comma 2 - per gli anni dal 2021 al 2023 - autorizza una spesa annuale di euro 497.242,00 e, con decorrenza dall'esercizio finanziario 2024, stabilisce che «si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118». Così disponendo, la norma entra in contraddizione con il richiamato art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Questa Corte è ferma nel ritenere che il parametro dell'armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali [...] è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016). Secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, la mancata considerazione degli oneri a regime vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici».

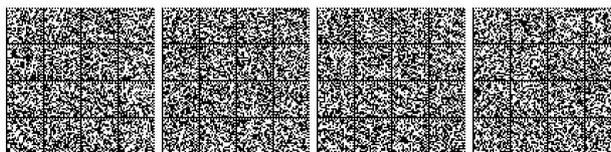
In proposito, questa Corte ha osservato che «ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). In tal senso, già l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Anche le autonomie speciali sono tenute, difatti, a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.

5.2.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» e agli artt. 14, lettera q), e 17, comma 1, lettera f), dello statuto della Regione Siciliana.

La disposizione impugnata prevede che «1. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Aziende del Servizio Sanitario Regionale e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia procedono ad incrementare le ore di incarico a tempo indeterminato a ciascun medico veterinario specialista ambulatoriale interno, già titolare di incarico da almeno 5 anni, per il raggiungimento di almeno trenta ore di incarico settimanali per medico-veterinario. 2. Gli incrementi di orario eccedenti la quota di almeno trenta ore settimanali di cui al comma 1 devono essere motivati e autorizzati dall'Assessorato regionale della Salute, sulla base di una preventiva ricognizione del fabbisogno delle prestazioni e delle attività programmate o programmabili, relative alla specialistica ambulatoriale veterinaria, presso ciascuna Azienda sanitaria provinciale e presso la sede dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia e possono essere attribuiti nel rispetto del vincolo dell'equilibrio economico del bilancio aziendale. 3. I direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali e dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia sulla base delle criticità riscontrate e della programmazione delle attività, compatibilmente con il titolo di specializzazione di cui all'allegato 2 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 31 marzo 2020, in possesso di ogni medico veterinario specialista e sulla base dei criteri di valutazione, di cui all'articolo 21 comma 3, del citato Accordo Collettivo Nazionale, possono disporre una sola volta il passaggio dell'intero effettivo delle ore di incarico a branche diverse, allo scopo di ottimizzare e concentrare le risorse sulle attività prioritarie, previa formale accettazione degli interessati. 4. In caso di transito da una branca all'altra, allo specialista è riconosciuta l'anzianità di servizio già maturata. Al fine di garantire l'appropriatezza delle prestazioni, il transito ad altra branca potrà avvenire a seguito di un adeguato periodo di affiancamento. 5. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati in euro 7.883.103 su base annua, trovano copertura sui fondi del servizio sanitario regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame introdurrebbe una disciplina incompatibile con l'Accordo collettivo nazionale del 31 marzo 2020, che - in attuazione dell'art. 8 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) - disciplina puntualmente l'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.



Ciò comporterebbe anche la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una irragionevole disparità di trattamento tra gli specialisti ambulatoriali che prestano servizio nella Regione Siciliana e coloro che invece operano nella restante parte del territorio nazionale.

La disposizione censurata, peraltro, non troverebbe alcuna giustificazione nelle norme statutarie della Regione Siciliana, in quanto essa non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 14, lettera *q*), intervenendo sul rapporto di lavoro di soggetti che non sono dipendenti della Regione. Altresì non fondato sarebbe il riferimento all'art. 17, lettera *f*), dello statuto, il quale prevede che la disciplina dei rapporti di lavoro può essere regolata dalla legislazione regionale «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

6.1.- La questione è fondata per i motivi di seguito indicati.

La disposizione regionale impugnata prevede opzioni incompatibili con l'Accordo collettivo nazionale 31 marzo 2020, il quale disciplina i rapporti con specialisti ambulatoriali interni, veterinari e altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) ambulatoriali, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità che devono caratterizzare l'espletamento di questi servizi pubblici di rilevanza primaria.

Dalla lettura della norma contrattuale si evince come, in relazione alle disponibilità, l'azienda deve individuare l'avente diritto all'incremento orario nel rigoroso rispetto dei soli criteri dell'Accordo, che non possono essere modificati con legge regionale.

La disposizione impugnata prevede, invece, il requisito della previa titolarità di incarico quinquennale, del tutto assente nell'Accordo. Nel caso di specie, quindi, il legislatore regionale ha esercitato una competenza non propria, introducendo una norma incompatibile con l'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che rimette all'Accordo collettivo nazionale la disciplina dell'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che «[l]a disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra, infatti, nella materia “ordinamento civile” e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale; invero, a seguito della privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) [...] Pertanto, la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego» (sentenza n. 10 del 2019).

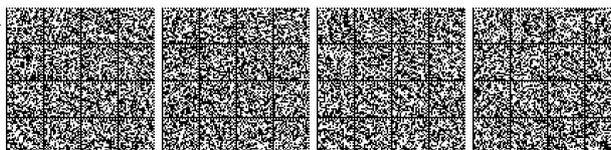
Il legislatore regionale ha quindi esercitato una competenza nella materia «ordinamento civile» riservata in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Non rileva, infatti, che l'art. 14, lettera *q*), dello statuto regionale assegni alla Regione Siciliana la competenza legislativa sullo stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari regionali perché è evidente che tale prerogativa deve essere rispettosa del quadro normativo statale. Pertanto l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è costituzionalmente illegittimo.

6.2.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.- Le questioni sugli artt. 53, 54, commi 2 e 3, e 55 riguardano la lesione della competenza statale a determinare i livelli essenziali di assistenza (LEA) ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, 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)», e successive modificazioni e integrazioni, che dispone il divieto di effettuare spese extra LEA per le Regioni in piano di rientro; dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto che le spese in violazione dei richiamati parametri si riverbererebbero sulla copertura delle spese per le funzioni essenziali; nonché dell'art. 17, comma 1, lettera *c*), dello statuto siciliano, ai sensi del quale l'esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato.

7.1.- È, in via preliminare, opportuno ripercorrere, seppure in modo sintetico, le coordinate fondamentali in cui si esercitano le citate competenze.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini - cioè i livelli essenziali di assistenza - e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica» (sentenza n. 62 del 2020), secondo quanto stabilito dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.



Pertanto, se è vero che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, «la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 62 del 2020).

La competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali non preclude, dunque, alle Regioni di erogare livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori, rispetto a quelli da esso stabiliti, purché le risorse a ciò destinate ricevano una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai LEA.

La facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è, invece, preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché - ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022). L'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. Ne consegue che l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa "necessaria" (art. 81, terzo comma, Cost.), posto che un impiego di risorse per prestazioni "non essenziali" verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

È stato, altresì, ribadito che «i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022).

Ciò posto, è possibile affrontare nel merito le singole questioni di legittimità costituzionale.

7.2.- Lo Stato ha impugnato l'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, che autorizza la spesa di euro 4,2 milioni per finanziare la terapia genica "Zolgensma" per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale (SMA) fino a 21 kg, impiegando risorse afferenti al capitolo dedicato al finanziamento dei farmaci innovativi (Missione 13, Programma 1, Capitolo 413374, finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA, cofinanziamento regionale farmaci innovativi).

La disposizione impugnata sarebbe in contrasto: tanto con il già richiamato principio di coordinamento della finanza pubblica recato dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004; quanto con il principio di cui all'art. 1, comma 4-bis, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996) convertito, con modificazioni, in legge 23 dicembre 1996, n. 648, che assegna all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) il compito di individuare i medicinali erogabili a totale carico del SSN; nonché con l'art. 17, comma 1, lettera c) dello statuto siciliano, ai sensi del quale l'esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato.

7.2.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, promossa in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 81, terzo comma, Cost., è fondata per i motivi di seguito indicati.

La norma impugnata, prevedendo l'erogazione del farmaco Zolgensma per bambini di peso compreso fra i 13,5 e i 21 kg, non rispetta la determinazione dell'AIFA n. 277 del 21 marzo 2021 che ha stabilito la totale rimborsabilità dello Zolgensma, esclusivamente per il trattamento di pazienti con peso massimo di 13,5 kg.

Tale previsione assume carattere vincolante per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto volto a individuare i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi, ai sensi dell'art. 1, comma 4-bis, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito.

La Regione Siciliana, trovandosi in fase di "programma di consolidamento e sviluppo", non può erogare prestazioni sanitarie "extra-LEA", e la disposizione di cui all'art. 53, erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali, determina conseguentemente e congiuntamente la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

Questa Corte ha affermato che la vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

Deve peraltro osservarsi che, nella presente fattispecie, a fronte della peculiare natura del farmaco in questione, non può non valere quanto questa Corte ha chiarito, ossia che «un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scienti-



fiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati» (sentenza n. 8 del 2011; nonché, in tal senso, sentenze n. 338 del 2003, n. 26 del 2002 e n. 185 del 1988).

Tali considerazioni, unitamente a quanto già affermato, determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

7.2.2.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

7.3.- È poi impugnato l'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, il quale prevede, al comma 2, l'esclusione dalla partecipazione al costo dell'accertamento di «eventuali rischi procreativi attraverso lo screening prenatale per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 “Non Invasive Prenatal Test”, test del DNA fetale circolante su sangue materno, effettuato presso i centri regionali» per le donne residenti nella Regione Siciliana. Il successivo comma 3 stabilisce che, al fine di adeguare le strutture e gli impianti tecnologici operativi e strumentali finalizzati ad assicurare l'offerta dello screening prenatale, è autorizzata una spesa a carico del sistema sanitario nazionale pari a euro quattro milioni.

Il ricorrente sostiene che tali indagini diagnostiche, non essendo attualmente inserite nell'elenco di cui all'Allegato 10/C al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 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), rappresenterebbero un livello di assistenza ulteriore, che la Regione non potrebbe erogare, ai sensi degli accordi sottoscritti con il piano di rientro, dal che si determinerebbe la lesione dell'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica recato dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004; nonché dell'art. 17, comma 1, lettera *c*) dello statuto siciliano, ai sensi del quale l'esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato. Sarebbe altresì violato l'art. 81, terzo comma, Cost., non solo per sottrazione di risorse dal fondo per l'erogazione dei LEA, ma anche perché non vi sarebbe alcuna indicazione sulla copertura finanziaria di tali test, posto che le risorse stanziare nel comma 3 dell'art. 54 sarebbero funzionali al solo adeguamento degli impianti.

7.3.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sollevate in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, sono fondate.

Posto che l'Allegato 10/C - correttamente individuato dal ricorrente - rappresenta la fonte che determina le prestazioni specialistiche esenti rientranti nella diagnostica prenatale e che tale elenco non comprende il cosiddetto NIPT test, si deve ribadire che la prestazione individuata dalla norma impugnata rappresenta un livello superiore di prestazioni, erogabili dalle Regioni a carico del sistema sanitario regionale a condizione che non si trovino in piano di rientro o, comunque sia, non siano sottoposte a misure di monitoraggio equiparabili a tale piano (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022).

La fondatezza della questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., determina altresì la lesione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in conseguenza dell'erosione delle risorse disponibili afferenti al capitolo relativo ai LEA, per il finanziamento dei macchinari; nonché per la copertura delle ulteriori prestazioni che comunque la Regione intenderebbe erogare, non essendo quantificato l'onere relativo. Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 7 del 2021.

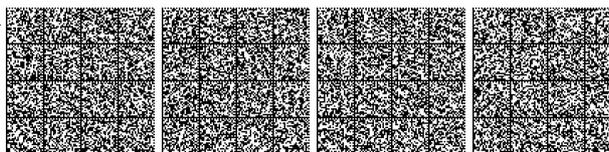
7.3.2.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi del ricorso.

7.4.- È impugnato l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost. nonché in riferimento all'art. 17, lettera *c*), dello statuto di autonomia.

L'art. 55 autorizza l'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidici in fascia A, in deroga ai vincoli previsti dalla nota AIFA 66, per tutte le pazienti della Regione Siciliana affette da endometriosi, in possesso del codice di esenzione 063; e pone l'onere di tale spesa a carico del fondo sanitario regionale relativo al finanziamento del sistema sanitario, missione 13, Programma 1, Capitolo 413374 (finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA, fondo farmaci innovativi).

L'Avvocatura generale dello Stato afferma che la competenza a definire le malattie e le condizioni che danno diritto all'esenzione spetta al legislatore statale, che l'avrebbe esercitata con il decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della L. 27 dicembre 1997, n. 449).

L'elenco delle malattie croniche esenti sarebbe stato poi ridefinito e aggiornato dal già richiamato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che avrebbe ricompreso, nell'allegato 8, l'endometriosi, codice 063, ma tale esenzione si riferirebbe esclusivamente alle prestazioni di specialistica ambulatoriale e non si estenderebbe ai farmaci.



Al contrario, i farmaci classificati in fascia A (ossia gratuiti per gli assistiti) sarebbero esclusivamente quelli definiti dalle note AIFA, nel caso di specie, «Nota 66», che non comprenderebbe la malattia cronica in questione fra quelle ammesse all'erogazione dei farmaci antinfiammatori non steroidei a carico del SSN.

7.4.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è fondata per i motivi di seguito indicati.

7.4.1.2.- Occorre preliminarmente precisare - per quanto la memoria regionale non si soffermi sul punto - che la norma interposta evocata dallo Stato - il d.lgs. n. 124 del 1998 - deve ritenersi implicitamente abrogata. L'art. 5 del menzionato decreto legislativo, infatti, rimandava a distinti regolamenti del Ministero della sanità l'individuazione delle malattie croniche. In ossequio a tale norma, era stato adottato il decreto del Ministro della sanità 28 maggio 1999, n. 329, recante «Regolamento recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 29 aprile 1998, n. 124», che rappresentava la fonte di individuazione di tali patologie prima del citato d.P.C.m. del 2017.

Tale imprecisione, peraltro, non mina l'ammissibilità del ricorso, posto che, contestualmente, l'Avvocatura generale dello Stato ha correttamente individuato la nota 66 dell'AIFA come fonte vigente per la prescrizione a carico del SSN dei farmaci antinfiammatori non-steroidi, al cui interno non compare la malattia cronica in questione. Peraltro, l'Allegato 8 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, individuato dalla difesa regionale come la fonte per l'elenco vigente delle patologie croniche, è riferito alle prestazioni erogabili a carico del SSN e non ai farmaci, come rappresentato anche dall'Avvocatura generale.

7.4.2.- Ciò posto, la norma impugnata, nell'attribuire all'Assessore per la salute della Regione Siciliana il potere di autorizzare la prescrizione di farmaci antinfiammatori non-steroidi a carico del Servizio sanitario nazionale per patologie non incluse nell'elenco di cui alla richiamata nota AIFA, rappresenta un livello ulteriore di assistenza sanitaria, erogabile dalle Regioni con oneri a carico del bilancio regionale ad una duplice condizione: l'assenza del piano di rientro, la separata evidenziazione nel bilancio regionale.

Trovandosi la Regione in vigenza del piano di monitoraggio, la sottrazione di risorse dal capitolo vincolato all'erogazione dei LEA per destinarle a prestazioni non rientranti nei relativi elenchi, determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato a fissare i LEA, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, adottati dallo Stato con le richiamate norme interposte, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Dal che consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

7.4.3. - Restano assorbiti gli ulteriori motivi del ricorso.

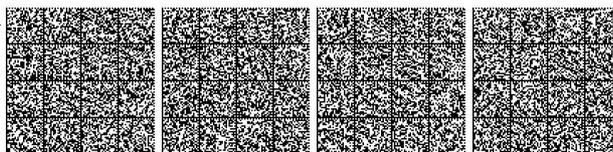
8.- Lo Stato ha impugnato altresì l'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, laddove assegna all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali (REMESA) con sede in Palermo, presso l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, un contributo pari a euro 250 mila, per l'esercizio finanziario 2021, per lo svolgimento di attività istituzionale, ponendo i relativi oneri a carico «delle risorse destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale».

Il ricorrente si duole della scelta di finanziare la sede palermitana del REMESA mediante la decurtazione di risorse del Fondo sanitario nazionale, già destinate, per la quota spettante, al funzionamento e alle funzioni istituzionali ordinarie dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, giusta delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 «Fondo sanitario nazionale - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale», ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (Tabella B - delibera CIPE). Dal che è dedotta la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale il Fondo sanitario nazionale è ripartito dal CIPE «su proposta del Ministro della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

8.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», è fondata per i motivi di seguito indicati.

Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo di riferimento, tanto degli istituti zooprofilattici sperimentali (d'ora innanzi: IZS), quanto del REMESA, nonché i profili costituzionali del Fondo sanitario nazionale, nella quota vincolata agli IZS.

Gli IZS sono enti che fanno parte del SSN e, per le funzioni che svolgono (si pensi a quelle di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria: sentenza n. 173 del 2014), intersecano diversi ambiti materiali, sui quali insistono, al contempo, competenze legislative esclusive statali e concorrenti (quali la profilassi internazionale, la tutela della salute, la prevenzione e la ricerca). Lo stesso riparto delle funzioni amministrative correlate al funzionamento degli



IZS, peraltro, denota tale commistione di competenze, posto che non sono state oggetto di devoluzione completa alle Regioni, permanendo in capo al Governo quelle relative all'esercizio delle competenze legislative esclusive (da ultimo, sentenza n. 234 del 2021).

Per quanto di interesse nel presente giudizio, il sistema di finanziamento degli IZS riflette tale concorrenza di competenze. In quanto quota vincolata del Fondo sanitario nazionale, anche il fondo per gli IZS viene istituito con legge statale, ma la sua quantificazione e, soprattutto, la sua ripartizione prevedono una fase concertativa con la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La norma regionale impugnata prevede di destinare all'ufficio palermitano del REMESA la somma di euro 250 mila, mediante impiego delle risorse «destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale».

La delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 (Fondo sanitario nazionale 2020 - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale) è stata adottata previa acquisizione di diverse intese in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sancite rispettivamente nelle sedute del 31 marzo 2020 (rep. atti n. 55/CSR e 57/CSR) e dell'8 aprile 2020 (rep. atti n. 60/CSR), sulla proposta del Ministro della salute concernente il riparto delle risorse complessivamente disponibili per il finanziamento del SSN per l'anno 2020, nonché per la ripartizione delle quote premiali per il medesimo anno.

Più precisamente, la Tabella B, contenuta nell'Allegato 2 alla menzionata delibera CIPE del 14 maggio 2020, intitolata «FSN 2020 - riparto tra le Regioni di alcune poste a destinazione vincolata o per attività non rendicontate dalle aziende sanitarie delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale», individua, fra gli enti destinatari delle menzionate risorse vincolate, da un lato «Regioni e Province autonome», dall'altro gli «Istituti Zooprofilattici Sperimentali».

La menzionata delibera CIPE del 14 maggio 2020 destina, dunque, complessivamente all'IZS della Sicilia la somma di euro 23.230.071, di cui euro 22.236.637 sono vincolati al funzionamento dell'IZS, come riportato anche nel ricorso statale (il restante, la minima parte, per gli oneri contrattuali del personale IZS degli anni precedenti).

Va in proposito considerato che dai bilanci dell'IZS, come desumibile dalle memorie dell'Avvocatura generale dello Stato, emerge che le uniche risorse regionali (sia nel bilancio 2021, sia in quello 2022) sono costituite dal contributo di poco più di un milione di euro che, tuttavia, è qualificato come vincolato ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Siciliana 13 gennaio 2015, n. 3 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2015. Disposizioni finanziarie urgenti. Disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci). Per il resto, a parte la voce dei «contributi da altri soggetti pubblici», i contributi in conto esercizio provengono formalmente dal bilancio regionale, ma quale quota del FSN assegnata alla Sicilia per essere espressamente destinata al funzionamento dell'IZS (sentenza n. 156 del 2021).

Il doppio vincolo di destinazione che la quota - definita, appunto, "vincolata" - del FSN imprime alle risorse volte al funzionamento degli IZS conferma che la norma impugnata - la quale destina tali risorse a un soggetto diverso - l'Ufficio palermitano del REMESA - e per uno scopo diverso - attività istituzionali di tale ente - si pone in contrasto con i vincoli di destinazione stabiliti dal legislatore statale e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Benché tale fondo insista su molteplici ambiti materiali di competenza anche regionale, l'esercizio della competenza da parte dello Stato a definire l'importo e la destinazione di tali risorse si impone anche alle Regioni, le cui attribuzioni costituzionali vengono comunque garantite e preservate mediante il loro diretto coinvolgimento con l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

9.- È, infine, impugnato l'art. 57, che autorizza l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, anche tramite propri enti strumentali, ad avviare progetti innovativi, «pure nelle forme del partenariato con le società presenti sul territorio nazionale», al dichiarato fine di sopperire alle richieste derivanti dal rapporto di fabbisogno accertato dalle autorità sanitarie nazionali di produzione di "cannabis terapeutica", finalizzati a loro volta ad avviare le procedure previste dall'art. 17, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Secondo il ricorrente tale disposizione, laddove autorizza l'Assessorato regionale ad avviare progetti sulla cannabis terapeutica, violerebbe la competenza amministrativa assegnata allo Stato dall'art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, che avrebbe attribuito al livello centrale le funzioni amministrative in materia di autorizzazione alla coltivazione di cannabis a scopo terapeutico, al fine di garantire un adeguato livello unitario di tutela della salute su tutto il territorio nazionale. Sarebbero pertanto violati non solo il principio di adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost., ma anche lo stesso diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., alla cui uniforme tutela è funzionale l'attribuzione delle competenze amministrative in materia di cannabis in capo allo Stato.



9.1- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è fondata per i motivi di seguito indicati.

Ai sensi dell'art. 17 del richiamato d.P.R. n. 309 del 1990, «[c]hiunque intenda coltivare, produrre, fabbricare, impiegare, importare, esportare, ricevere per transito, commerciare a qualsiasi titolo o comunque detenere per il commercio sostanze stupefacenti o psicotrope, comprese nelle tabelle di cui all'articolo 14 deve munirsi dell'autorizzazione del Ministero della sanità».

L'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della salute, dunque, esercita competenze amministrative relative all'impiego di sostanze stupefacenti a fini medici, posto che tali funzioni sono state espressamente escluse dalla devoluzione alle Regioni ai sensi dell'art. 112, comma 3, lettera *a*), 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).

Ciò considerato, deve ricordarsi che questa Corte è già stata chiamata a valutare norme regionali assimilabili a quella odierna e ha chiarito che la disciplina autorizzatoria statale in materia di coltivazione di stupefacenti «rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona» (sentenza n. 141 del 2013).

L'autorizzazione *ex lege* dell'Assessorato all'agricoltura per l'avvio di progetti sperimentali è assimilabile a una sorta di "autorizzazione preventiva", che però, in questo ambito, esula dalle competenze regionali, come già affermato con la richiamata sentenza.

A sostegno della fondatezza della questione, deve altresì osservarsi che ad oggi esistono numerose norme di altre Regioni, le quali autorizzano la Giunta a stipulare convenzioni con centri già autorizzati. La norma siciliana, invece, con una formulazione del tutto peculiare, autorizza la Giunta ad avviare progetti con istituti privi di autorizzazione, posto che tali progetti sarebbero poi funzionali all'ottenimento delle autorizzazioni statali previste dall'art. 17 del d.P.R. n. 390 del 1990.

Dalla stessa formulazione della disposizione regionale impugnata, peraltro, si evince che tali progetti, una volta avviati, mediante il coinvolgimento dell'Assessorato per l'agricoltura, potrebbero non ricevere mai l'autorizzazione statale, eppure, ciononostante, potrebbero proseguire ad interim, di fatto eludendo o aggirando la competenza del Ministero della salute. Del resto, per presentare domanda di autorizzazione al Ministero della salute, occorre essere già in possesso dell'accordo di conferimento con una officina farmaceutica già autorizzata, e la mancanza di questo requisito determina, di per sé, l'esclusione dalla procedura autorizzativa.

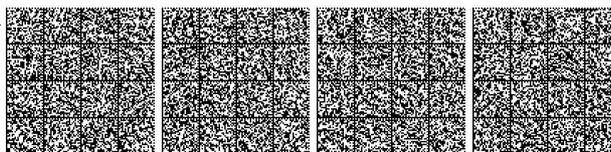
Tali considerazioni confermano il contrasto della norma siciliana impugnata con i parametri evocati, poiché la lesione della competenza amministrativa statale in materia autorizzatoria, determina la violazione dell'attribuzione allo Stato delle competenze amministrative per il diritto alla salute, funzionale ad assicurarne una migliore tutela (così, sentenza n. 141 del 2013). Dal che l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

10.- Con successivo ricorso n. 8 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021.

Tale articolo stabilisce «1. Per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, lettera *e*) del CCRL vigente è autorizzata per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, di cui euro 193.600,00 quali oneri sociali a carico dell'amministrazione regionale ed euro 68.000,00 quale imposta regionale sulle attività produttive (I.R.A.P.) da versare (Missione 5, programma 2). 2. Agli oneri di cui al presente articolo si fa fronte mediante corrispondente riduzione della Missione 9, programma 5, capitolo 150032».

Afferma il ricorrente che la norma impugnata, autorizzando, per l'esercizio finanziario 2021, un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, si porrebbe in contrasto con il divieto previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», in ordine al superamento del limite dell'ammontare complessivo, riferito all'anno 2016, delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche.

La riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, costituirebbe una delle condizioni contenute nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il Ripiano decennale del disavanzo»).



La disposizione regionale in esame, prevedendo di destinare un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, oltre a costituire un'ingiustificata violazione del precetto normativo imposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, pregiudicherebbe il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel Piano che, ai sensi dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 10 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023), in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), è allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione.

Conseguentemente, asserisce il ricorrente, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla norma interposta di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, confliggendo anche con l'art. 81 Cost. e con le norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in particolare con l'art. 9 di detta legge, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012).

10.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 è fondata per i motivi di seguito indicati.

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede che, al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione. Il medesimo art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede altresì che, «al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 è norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico e ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (sentenze n. 212 e n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012).

La Regione non può quindi effettuare integrazioni e incrementi che andrebbero in senso opposto all'armonizzazione che ispira la predetta norma interposta.

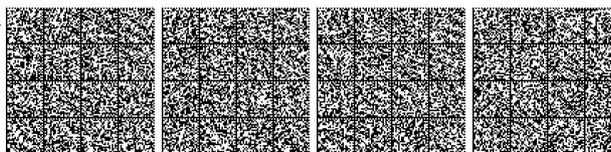
La previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale a tempo indeterminato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pertanto, si pone in netto contrasto con gli obiettivi di finanza pubblica, oltre che con lo specifico obiettivo di riduzione della spesa per il personale, che la Regione si è prefissata in accordo con lo Stato, come recepito anche nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il Ripiano decennale del disavanzo»). Detto piano costituisce allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione, ai sensi dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 10 del 2021, in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

L'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, autorizzando una spesa che supera il limite stabilito dall'indicato art. 23, comma 2, della normativa statale, si pone quindi in contrasto con le misure volte ad assicurare l'invarianza della spesa di personale e, di conseguenza, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in particolare con i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

La riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rappresenta una delle condizioni contenute nel richiamato piano di rientro. La disposizione regionale, destinando, invece, un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione alle norme interposte.

Alla luce delle esposte argomentazioni, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021.

10.2.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione proposti dal Presidente del Consiglio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale per le quali è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera f), della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie);

10) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso n. 33 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220190

N. 191

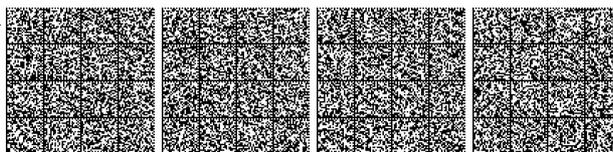
Sentenza 8 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Ribadita volontà di non prevedere la realizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti - Definizione delle distanze minime dai centri abitati e da altri luoghi sensibili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45, art. 1, commi 4 e 9, lettera u).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-2 marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

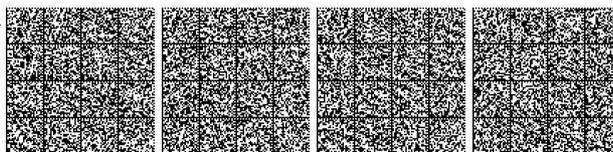
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 4 marzo 2021, iscritto al reg. ric. n. 20 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché agli artt. 195, comma 1, lettere *f* e *p*), e comma 2, lettera *a*), 196, comma 1, lettere *n* e *o*), e 199, commi 1, 3, lettera *l*), e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.1.- L'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020 stabilisce che la «Regione, con la presente legge, sostiene azioni dirette alla riduzione della produzione e al recupero di materia con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato al riciclaggio, ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e prevedendo di raggiungere tendenzialmente al 2022, a scala di bacino regionale, conformemente al vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (di seguito PRGR), i seguenti obiettivi minimi: *a*) un quantitativo di produzione di rifiuto urbano indifferenziato, inferiore ai 130 chilogrammi per abitante anno; *b*) un quantitativo di rifiuti residui avviati a smaltimento finale in discarica, inferiore ai 100 chilogrammi per abitante anno».

Tale disposizione, ad avviso dell'Avvocatura generale, pur se di carattere programmatico, costituirebbe la base giuridica per dichiarare improcedibili le richieste di autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di impianti di incenerimento: sarebbe stato posto, dunque, un divieto alla realizzazione di tali impianti sul territorio regionale, in contrasto con la disciplina statale. In particolare, sarebbe violato l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, ai sensi del quale gli impianti di incenerimento dei rifiuti «costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale». Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale da parte del d.lgs. n. 152 del 2006 (cod. ambiente), d'altro canto, non gli consentirebbe di prescrivere limiti generali siffatti: gli



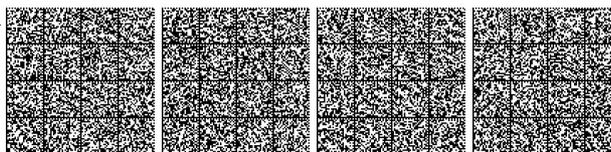
artt. 195, comma 1, lettera *f*), e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), riserverebbero, infatti, allo Stato «l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, che deve essere effettuata secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale». Inoltre, l'art. 199 cod. ambiente stabilirebbe che «la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela, può e deve avvenire soltanto nella sede procedimentale». La norma impugnata, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché esprimerebbe la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti urbani, in mancanza di qualsiasi tipo di valutazione istruttoria nella sede procedimentale (si cita la sentenza di questa Corte n. 142 del 2019).

1.2.- L'impugnato art. 1, comma 9, stabilisce che siano promosse, a traverso appositi atti esecutivi, specifiche azioni al fine di raggiungere gli obiettivi fissati nei precedenti commi 3 e 4. Il ricorrente impugna la lettera *u*), ove si prevede che gli atti esecutivi definiscano, «per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori». Tale disposizione, per la difesa statale, individuerrebbe le aree non idonee alla localizzazione degli impianti, ponendosi così in contrasto con l'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), e con l'art. 199, commi 1, 3, lettera *l*), e 5, cod. ambiente. Questi ultimi, difatti, stabilirebbero, da un lato, che la Regione può definire, sulla base dei criteri generali dettati dalla normativa statale, «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti», e, dall'altro lato, che tali criteri siano contenuti nel piano di gestione dei rifiuti, e non nella legge. Questa Corte avrebbe ribadito questi principi in varie sentenze, fra cui la sentenza n. 272 del 2020 e le sentenze n. 129 e n. 28 del 2019.

2.- Con atto depositato il 9 aprile 2021, la Regione Abruzzo si è costituita in giudizio, per sostenere la non fondatezza delle censure.

2.1.- Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020, la Regione afferma che le disposizioni impugnite non causerebbero alcun rischio di «deficit nelle potenzialità di incenerimento», né determinerebbero l'impossibilità di trattare rifiuti provenienti da altre Regioni. Si tratterebbe, invece, di norme aventi un valore programmatico, come tali non lesive delle prerogative statali. Questo si desumerebbe, innanzitutto, dal contesto in cui esse sono inserite: l'art. 1 della legge regionale, infatti, si limiterebbe a indicare quali azioni in futuro la Regione intende sostenere, in accordo con la pianificazione regionale già in vigore e nel solco degli obiettivi europei di riduzione della produzione dei rifiuti e d'incentivo all'economia circolare. Sono citate, a tal proposito, la direttiva (UE) 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; la direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti; la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti; la direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e la decisione (UE) 2014/955 della Commissione del 18 dicembre 2014, che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 e la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 ottobre 2014, in causa C-323/13, riguardanti il principio di precauzione in ambito sovranazionale.

Il codice dell'ambiente, d'altro canto, conferirebbe alle Regioni autonomia pianificatoria in tema di gestione dei rifiuti: cosa che non potrebbe - si afferma - essere ignorata dalla Regione Abruzzo, che ha visto dichiarare l'illegittimità costituzionale di una sua legge, sull'adeguamento del piano sui rifiuti, proprio a causa dell'utilizzo dello strumento legislativo anziché del procedimento amministrativo (sentenza n. 28 del 2019). Così, la programmazione regionale di settore - ammodernata a seguito della pronuncia del giudice costituzionale - escluderebbe la necessità di un impianto di incenerimento per rifiuti urbani, e, con la norma impugnata, la Regione non farebbe altro che ribadire la propensione alle soluzioni alternative agli inceneritori. Risulterebbe, peraltro, dal piano regionale che «- alla luce del complessivo fabbisogno teorico di incenerimento - la realizzazione di un inceneritore non troverebbe attuale giustificazione, né tecnicamente, né economicamente, né ambientalmente». E anzi, un accordo, assunto con la Regione Lazio per il trattamento di 80.000 tonnellate di rifiuti provenienti da Roma Capitale, attesterebbe la capacità della resistente di supportare anche altre Regioni nel trattamento dei rifiuti. La difesa regionale afferma, inoltre, che, secondo l'art. 198-*bis* cod. ambiente, di recente introdotto, dovrà essere il programma nazionale di gestione dei rifiuti - da assoggettarsi a valutazione ambientale strategica (VAS), da approvarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni e da adottarsi con decreto ministeriale - a definire i criteri per la localizzazione degli impianti.



2.2.- Per quanto riguarda le censure rivolte all'art. 1, comma 9, lettera *u*), la Regione deduce l'erroneità della lettera proposta dal Governo: la disposizione non disciplinerebbe i criteri di localizzazione degli impianti, demandando invece a futuri provvedimenti attuativi la previsione delle distanze minime dalle «funzioni sensibili», a tutela della salute e del territorio. L'identificazione in concreto dei luoghi e la quantificazione delle distanze, infatti, sarebbero concretamente definite in sede di adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti; la disposizione impugnata conterrebbe un'elencazione meramente esemplificativa di tali luoghi. Per queste ragioni, le previsioni regionali in esame non sarebbero idonee a ledere la competenza statale.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza. Ribadisce come «la scelta operata dalla regione “di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani” (comma 4) e la determinazione da parte della stessa regione dei criteri di individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti (comma 9)» contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non essendo conforme alla disciplina statale, la quale, da un lato, affiderebbe allo Stato «l'individuazione di tali impianti» e, dall'altro lato, imporrebbe «l'osservanza delle garanzie procedurali previste per i piani regionali adottati nella forma dell'atto amministrativo». Inoltre, la difesa statale afferma che l'argomentazione spesa dalla controparte - secondo cui le norme impugnate avrebbero carattere programmatico e, perciò, non potrebbero ledere le competenze statali - non sarebbe idonea a superare i dedotti profili di illegittimità costituzionale. Difatti, le Regioni non potrebbero individuare - nemmeno sotto il profilo programmatico - la linea strategica cui il piano dovrebbe adeguarsi, visto che l'art. 198-*bis* cod. ambiente prevedrebbe l'adozione di un piano nazionale sulla gestione dei rifiuti, il quale svolgerebbe quella funzione di indirizzo.

4.- Ha depositato memoria anche la Regione resistente, insistendo per la non fondatezza delle questioni. L'art. 1, comma 4, della legge regionale impugnata confermerebbe il rispetto della «gerarchia dei rifiuti», prevedendo il recupero degli stessi senza realizzare impianti di incenerimento, e sfruttando, invece, impianti già autorizzati ed esistenti sul territorio. Il tutto in accordo con le indicazioni provenienti dal diritto europeo. Inoltre, la promozione della trasformazione dei rifiuti in vista di un successivo impiego, favorendo la tutela ambientale, contribuirebbe altresì allo sviluppo delle attività produttive: pertanto, in questa fattispecie, la competenza non sarebbe esclusivamente statale, dovendosi considerare l'importanza delle prerogative proprie della Regione in tema di sviluppo industriale.

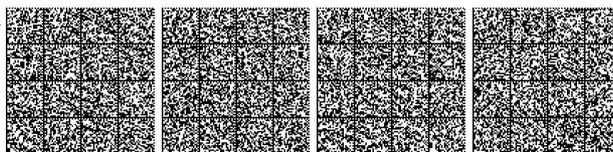
In riferimento all'art. 1, comma 9, della legge regionale impugnata, la difesa abruzzese, deducendo l'erroneità della prospettazione del ricorrente, ribadisce come le norme in esame si limiterebbero a richiedere a successivi provvedimenti attuativi di individuare aree non idonee alla collocazione di impianti. Dunque, risulterebbero evidenti le differenze esistenti fra il contenuto delle disposizioni oggi impugnate e quelle dichiarate costituzionalmente illegittime con le sentenze n. 272 del 2020 e n. 69 del 2018: in questi casi, infatti, la legge regionale avrebbe definito precisamente le distanze minime, sostituendosi all'autorità amministrativa, mentre, nell'odierna fattispecie, ciò non sarebbe avvenuto.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti).

In primo luogo, il ricorrente deduce il contrasto tra l'art. 1, comma 4, e gli artt. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), e comma 2, lettera *a*), 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), 199, commi 1, 3, lettera *l*), e 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale): tale contrasto determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. Nella parte in cui la legge regionale impugnata dispone che la Regione, conformemente al vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), ribadisce «la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani», essa stabilirebbe, infatti, un divieto di localizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale, e ciò non sarebbe consentito, dal momento che la competenza a individuare le zone in cui realizzare tali strutture, secondo la normativa interposta evocata, spetterebbe allo Stato.

In secondo luogo, il Governo sostiene che l'art. 1, comma 9, lettera *u*), definendo «distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati» e da altri luoghi «sensibili», sotto le quali è preclusa la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti, individuerrebbe con legge, anziché con gli strumenti di pianificazione, le aree



non idonee alla realizzazione degli impianti, in spregio di quanto stabilito dall'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*) e dall'art. 199, commi 1, 3, lettera *l*), e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 (cod. ambiente); in contrasto, dunque, con la disciplina statale cui sarebbe riservata la competenza legislativa esclusiva.

2.- La Regione Abruzzo, costituita in giudizio, non ha formulato eccezioni d'inammissibilità del ricorso, sostenendo la non fondatezza delle censure.

3.- Le questioni riguardano la materia della gestione dei rifiuti: in particolare, da un lato, la collocazione di impianti di incenerimento e, dall'altro lato, l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di strutture per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

Va anzitutto ricordato che la «disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, *ex multis*, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020)» (sentenze n. 21 del 2022 e n. 86 del 2021). Difatti, «le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente» (così, *ex multis*, sentenza n. 189 del 2021).

Le norme statali che vincolano il legislatore regionale sono contenute negli artt. 177 e seguenti cod. ambiente; nel caso in esame, vengono in particolare rilievo gli artt. 195, comma 1, lettera *f*), 196, comma 1, lettera *n*), e 199, comma 3, lettera *l*).

4.- Per quanto concerne la prima questione, l'oggetto del giudizio va circoscritto alla norma con cui la Regione Abruzzo ribadisce la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti sul proprio territorio; questa è, difatti, l'unica porzione del disposto normativo cui le censure del ricorrente sono rivolte, sebbene l'art. 1, comma 4, sia stato impugnato per intero.

4.1.- La questione è fondata.

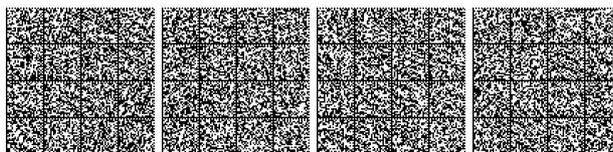
Ai sensi dell'art. 195, comma 1, lettera *f*), cod. ambiente, spetta allo Stato «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l'individuazione è operata [...] a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [...]. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale».

Trattandosi, nella specie, della localizzazione di particolari strutture - gli inceneritori - viene, inoltre, in rilievo l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, secondo cui «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Tali disposizioni sono state attuate con il d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).

Con la legge parzialmente impugnata, la Regione Abruzzo ha previsto norme di indirizzo per l'aggiornamento della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti, che deve avvenire nella sede del procedimento amministrativo, nella concertazione fra le istituzioni e i soggetti interessati.

Il legislatore regionale, dichiarando la volontà che non si costruisca un impianto di incenerimento, pone un limite alla localizzazione di tale impianto, violando la competenza che la disciplina poc'anzi richiamata attribuisce alle autorità statali.



4.2.- Questa Corte ha già in altre occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali invasive delle attribuzioni dello Stato, per la lesione degli stessi parametri evocati nel presente giudizio. Così è accaduto con una legge secondo cui, nel piano regionale di gestione dei rifiuti, si doveva prevedere, tra gli obiettivi prioritari, «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata». Questa Corte, accogliendo la questione, ha precisato che, nonostante la disposizione impugnata non ponesse un divieto immediato di localizzazione, non era, comunque sia, ad essa consentito introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti (sentenza n. 154 del 2016). Ha, in seguito, accertato l'illegittimità costituzionale di previsioni legislative che escludevano «qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano», nella Regione Marche. Le disposizioni impugnate impedivano, infatti, «all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico»: questa Corte ha ritenuto che violassero le attribuzioni legislative dello Stato, «ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, *in parte qua*, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006» (sentenza n. 142 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2019).

Similmente, nel caso ora in esame, nell'indirizzare l'attività di revisione del PRGR, il legislatore regionale si è inserito in un ambito che non gli pertiene: la valutazione della necessità di collocare un impianto di incenerimento nel territorio abruzzese è compito dello Stato. La norma impugnata è, perciò, affetta da vizio d'incompetenza.

4.3.- A ciò s'aggiunga che, sul piano dei contenuti, la decisione politica della Regione Abruzzo (evitare la realizzazione dell'inceneritore nel suo territorio) si pone in contrasto con quanto previsto nel d.P.C.m. 10 agosto 2016. Nell'individuare il fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento, quest'ultimo, infatti, verificava che in Abruzzo vi era una certa quantità di rifiuti non efficacemente smaltiti e che risultava «giustificata la realizzazione di un nuovo impianto da 120.000 tonn/anno, tale da soddisfare le esigenze regionali».

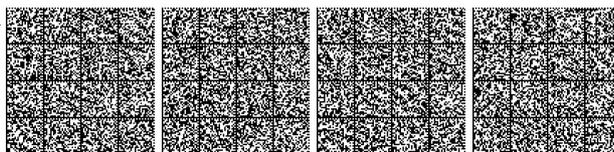
4.4.- Il rilievo che il PRGR, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 45 del 2020 - seppur aggiornato, successivamente all'adozione del menzionato d.P.C.m., con delibera del Consiglio Regionale 2 luglio 2018, n. 110/8 recante «Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR) - Aggiornamento» e relativi allegati -, non prevedesse infrastrutture per l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati non depone nel senso della non fondatezza della questione: tale circostanza non legittima, infatti, il legislatore regionale a inibirne la realizzazione nel futuro.

Parimente non rilevante, ai fini della presente decisione, è l'affermazione secondo la quale il sistema di gestione dei rifiuti della Regione Abruzzo rispetterebbe la «gerarchia dei rifiuti», definita dalle discipline europea e nazionale, proprio perché non ricorre alla tecnica dell'incenerimento, intende ridurre il volume di rifiuti in discarica e promuove, invece, meccanismi alternativi di recupero materiale ed energetico. La collocazione dei diversi tipi di impianto di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti sul territorio nazionale, infatti, come si è già rilevato, deve essere decisa a livello statale.

Va, a tale proposito, segnalata l'introduzione - ad opera dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio» - dell'art. 198-*bis* cod. ambiente, in forza del quale si adotterà il programma nazionale per la gestione dei rifiuti: tale programma «definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199» e, fra l'altro, conterrà «l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree [...] che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f)».

Per le ragioni esposte, l'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 195, comma 1, lettera f), cod. ambiente e 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e».

5.- Per quanto concerne la seconda questione, oggetto dell'impugnativa è l'art. 1, comma 9, lettera u), della medesima legge abruzzese, il quale dispone: «[a]i fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: [...] u) [d]efinire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori».



5.1.- La questione non è fondata.

Gli artt. 196, comma 1, lettera *n*), e 199, comma 3, lettera *l*), cod. ambiente, evocati quali parametri interposti di legittimità costituzionale, prevedono, rispettivamente, che compete alle Regioni «la definizione di criteri per l'individuazione [...] delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti [...]», e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono «i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti».

Questa Corte ha, in effetti, più volte affermato che le aree, non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti, vanno individuate in sede di pianificazione, non nella legge regionale; ha, così, chiarito che le previsioni del codice dell'ambiente, le quali riservano alle procedure amministrative l'assunzione di tali decisioni, sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale (sentenze n. 272 del 2020 e n. 28 del 2019; in senso analogo, in materia di produzione dell'energia, le sentenze n. 121, n. 77 e n. 11 del 2022).

L'art. 1, comma 9, lettera *u*), della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020 - diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente - non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti. Esso reca una esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le richiamate previsioni del codice dell'ambiente.

Questo è l'univoco significato da attribuire alla lettera delle disposizioni impugnate, specie considerando quanto la legge regionale in esame dispone subito appresso, al comma 10: «[a] fine di adeguare la pianificazione regionale in materia di rifiuti alle disposizioni di cui al presente articolo, la Giunta regionale avvia [...] il procedimento di aggiornamento del vigente PRGR, da concludere entro il 31 dicembre 2021, assumendo quali indirizzi programmatici le azioni previste dal comma 9».

In conclusione, va dichiarata non fondata la questione dell'art. 1, comma 9, lettera *u*), della legge regionale n. 45 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e»;

*2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, lettera *u*), della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), e 199, commi 1, 3, lettera *l*), e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 192

Sentenza 21 giugno - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione (c.d. Piano casa per la Puglia) - Possibile applicabilità ad immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico - Necessario rispetto anche delle prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) - Omessa previsione, nel testo in vigore prima della novella legislativa - Violazione del principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14, art. 6, comma 2, lettera *c-bis*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra il Ministero per i beni e le attività culturali e altro e Riccardo Torlai e altro, con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di Riccardo Torlai;

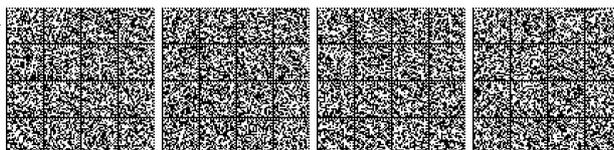
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato Gabriella De Giorgi Cezzi per Riccardo Torlai;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021 (reg. ord. n. 147 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente alla espressa abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio



edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», denunciando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La disposizione censurata prevede che i Comuni, mediante motivata deliberazione del consiglio comunale, possano disporre «[l]'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere stato chiamato a giudicare sull'appello proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura - MIC) per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione prima, 17 gennaio 2020, n. 39, con la quale il giudice di prime cure ha accolto il ricorso presentato da Riccardo Torlai ed ha annullato il parere negativo opposto dalla competente Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146, comma 5, cod. beni culturali, e la conseguente determinazione negativa assunta dal Comune di Martina Franca, recante il definitivo diniego dell'autorizzazione paesaggistica sull'istanza edilizia.

Gli atti, impugnati dal ricorrente nel giudizio principale e annullati dal TAR Puglia, hanno a oggetto la realizzazione di un progetto di restauro e risanamento di un compendio immobiliare, sito nel Comune di Martina Franca, in aria tipizzata dal vigente piano regolatore generale come zona F1 «Zona agricola Valle d'Itria e zona agricola speciale», di cui all'art. 11 delle relative norme tecniche di attuazione (NTA); area, questa, costituente patrimonio dell'UNESCO, denominata Murgia dei Trulli, e sottoposta a numerosi vincoli.

1.1.1.- Nel dettaglio, il progetto prevedeva un ampliamento volumetrico ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 (attuativa del cosiddetto piano casa), al fine di consentire la realizzazione di un pergolato, di una piscina, di un forno, di un barbecue e altri accessori. Nel progetto era previsto, oltre al risanamento (con la sostituzione del solaio in cemento), anche l'ampliamento del deposito degli anni '60, per circa venticinque mq (pari a settantacinque mc, inferiore cioè al venti per cento della volumetria esistente).

Come riferisce ancora il Consiglio di Stato, davanti al giudice di prime cure, il ricorrente ha sostenuto che l'ampliamento è conforme alle previsioni del Piano regolatore generale (PRG) e del Piano paesaggistico territoriale regionale della Regione Puglia (PPTR), come risulterebbe dalle Linee guida per il restauro e il riuso dei manufatti in pietra a secco (elaborato del PPTR 4.4.4 -- punto 4.2. «Criteri e requisiti per gli interventi di ampliamento. Ampliamenti una tantum»); e che l'intervento è altresì conforme alle previsioni della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

1.1.2.- Nel giudizio dinnanzi al TAR - prosegue il rimettente - il ricorrente ha esposto che, tanto l'ufficio tecnico comunale, quanto la commissione locale per il paesaggio, si sono espressi con preventivi pareri favorevoli; e anche il responsabile dell'Ufficio paesaggio del Comune di Martina Franca ha affermato che le opere di progetto, in termini qualitativi, non hanno determinato, in linea di massima, una significativa variazione della qualità paesaggistica complessiva del contesto interessato.

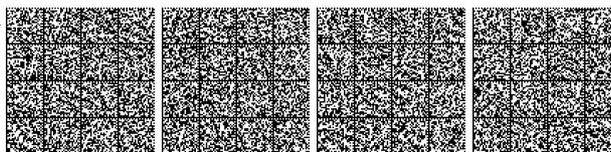
Per quanto rilevante nel presente giudizio, il TAR, con l'impugnata pronuncia, ha accolto le censure di violazione di legge e difetto di motivazione e istruttoria, ritenendo erroneo l'assunto della Soprintendenza, in base al quale nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico non sarebbe possibile l'applicazione della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, poiché gli interventi contemplati dal progetto di restauro e risanamento dovevano ritenersi realizzabili, proprio in forza del regime derogatorio previsto dalla norma censurata nel presente giudizio e attuata - in conformità alla previsione in parola - dal Comune di Martina Franca.

1.2.- Il MIC ha promosso appello contro la citata decisione del TAR Puglia con due autonomi motivi di ricorso.

1.2.1.- Con il primo, è sottoposto a critica il ragionamento seguito dal giudice di primo grado, nella parte in cui non avrebbe ritenuto l'intervento edilizio programmato distonico rispetto all'identità paesaggistica e ai valori culturali espressi dal territorio soggetto a vincolo e protetto dall'UNESCO quale patrimonio dell'umanità.

La censura non è accolta dal Consiglio di Stato, poiché, confermando quanto rilevato dal giudice di prime cure, il parere espresso dalla Soprintendenza non sarebbe stato adeguatamente motivato in merito alle ragioni per le quali l'intervento edilizio non risulterebbe compatibile con i valori espressi dal paesaggio in cui si inserisce e con le previsioni urbanistiche contenute nel Piano paesaggistico regionale.

1.2.2.- Con il secondo motivo di appello, è denunciata la violazione e l'erronea applicazione degli artt. 3 e 6, comma 1, lettera *f*), e comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, poiché gli interventi straordinari contemplati dalla menzionata legge regionale non si estenderebbero anche agli immobili ricadenti nelle aree soggette a vincolo paesaggistico. In altri termini, il regime derogatorio contemplato dall'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, sarebbe riferibile alla sola disciplina urbanistica e non anche a quella paesaggistica ed ai vincoli da questa previsti.



Secondo il MIC, alla luce della esposta lettura costituzionalmente conforme della disposizione censurata, l'intervento non avrebbe potuto essere autorizzato, poiché, e «anche a prescindere dalla compatibilità paesaggistica», sarebbe risultato in ogni caso difforme dalla disciplina di cui agli artt. 77 e 78 NTA del PPTR.

A parere dell'appellante, quest'ultima sarebbe la corretta interpretazione e applicazione dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, e, pertanto, ove il Consiglio di Stato aderisca all'apposto indirizzo, in base al quale la norma censurata consentirebbe di derogare anche ai vincoli paesaggistici posti dalla normativa statale o dal PPTR, il MIC chiede, in via subordinata, di sollevare questione di legittimità costituzionale.

1.3.- Il giudice *a quo*, rigettando preliminarmente la censura di difetto assoluto di attribuzione della Soprintendenza, originariamente avanzata nel giudizio di primo grado e riproposta dalla parte appellata, ritiene rilevante e dirimente la questione di legittimità costituzionale - che, come si chiarirà più avanti, si fonda sul contrasto tra l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 e l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - in quanto dal suo eventuale accoglimento deriverebbe l'accoglimento del secondo motivo di appello, con il quale viene denunciata la violazione e l'erronea applicazione degli artt. 3 e 6, comma 1, lettera *f*), e comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, e la conseguente riforma della sentenza di primo grado. Di converso, dal rigetto della questione - prosegue il rimettente - discenderebbe il rigetto anche di questo motivo di gravame, con la conseguente conferma della sentenza di primo grado.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, preliminarmente (e funzionalmente a tale valutazione) inquadra il contesto normativo in cui si inserisce la disposizione censurata.

A tal fine, ricorda che gli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 disciplinano rispettivamente gli interventi straordinari di ampliamento e quelli straordinari di demolizione e ricostruzione.

L'art. 6, comma 1, lettera *f*), della citata legge regionale, prescrivendo che la realizzazione degli interventi, contemplati dai richiamati artt. 3 e 4, non è ammessa su immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico, ai sensi degli artt. 136 e 142 cod. beni culturali, recherebbe un generale divieto di realizzare interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico. Principio, quest'ultimo, che il censurato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della medesima legge regionale aveva, seppur con determinate cautele, espressamente derogato per l'ipotesi in cui si fossero individuati ambiti territoriali, ovvero immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del PPTR.

A parere del giudice *a quo*, la chiara ed univoca lettera della disposizione, prima dell'espressa abrogazione avvenuta con la legge reg. Puglia n. 3 del 2021, consentiva ai Comuni di esercitare un eccezionale potere di pianificazione e trasformazione del territorio, tale da incidere, sia sulla competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di tutela paesaggistica, sia sulle prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale pugliese; risultando, inoltre, l'operatività della deroga sostanzialmente rimessa «alla decisione [...] dei Comuni».

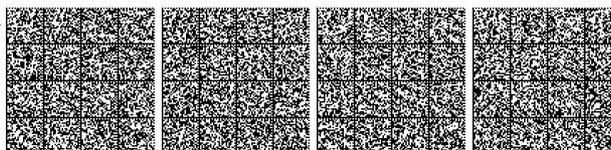
Atteso il chiaro tenore letterale della disposizione censurata, quella appena esposta sarebbe, per il Consiglio di Stato, l'unica interpretazione possibile, e non sarebbe di conseguenza condivisibile «l'esegesi 'ortopedica'» prospettata dal MIC (*supra*, punto 1.2.2.), mediante la quale si porrebbe in essere il tentativo di rendere il censurato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), compatibile con il riparto costituzionale delle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

A parere del rimettente, che il chiaro tenore letterale della disposizione censurata non consentisse di ricavare la menzionata interpretazione, sarebbe confermato anche da una precedente decisione del Consiglio di Stato, il quale, nel giudicare su un caso sostanzialmente analogo, ha ritenuto che l'intervento edilizio non fosse vietato dalla disposizione sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 6 novembre 2020, n. 6846).

Ciò chiarito, il giudice *a quo* afferma che, nel caso di specie, a venire in rilievo, quale norma interposta, è l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, il quale, prescrive: l'inderogabilità delle previsioni contenute nei piani paesaggistici; la cogenza delle previsioni di questi ultimi rispetto agli strumenti urbanistici degli enti territoriali minori; la prevalenza delle stesse previsioni paesaggistiche sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e sulle normative di settore; l'obbligo di conformazione e di adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici.

Con il richiamato art. 145, comma 3, il codice per i beni culturali definisce, quindi, con efficacia vincolante, i rapporti tra le prescrizioni del Piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile dalla legislazione regionale.

L'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 - che, nell'interpretazione ricavabile dal suo chiaro tenore letterale, prevedrebbe la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e, in particolare, di quelle contenute nel PPTR Puglia - risulterebbe incompatibile con l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, e si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



Inoltre, il giudice *a quo*, per un verso, segnala di aver sollevato analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, recante «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa» (questioni già decise, nelle more del presente giudizio, con la sentenza n. 261 del 2021); per l'altro, ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 74 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme 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 quanto - e sebbene in fattispecie diversa da quella oggetto dell'odierna questione di costituzionalità - «violative [...] della materia della protezione dell'ambiente, sotto il profilo della incidenza sui presupposti del rilascio della autorizzazione paesaggistica». Quanto deciso da questa Corte nella richiamata sentenza n. 74 del 2021 sarebbe estensibile anche alla fattispecie in oggetto, poiché la norma regionale censurata consentirebbe ai Comuni di incidere sui presupposti per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in deroga alle previsioni stabilite dal cod. beni culturali.

Alla luce delle ragioni esposte, il giudice *a quo* conclude per la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.- Si è costituito in giudizio Riccardo Torlai, parte appellata nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

Sul presupposto che l'intervento oggetto del giudizio principale sia ammissibile sotto il profilo, tanto urbanistico, quanto paesaggistico, la parte costituita chiede, preliminarmente, di dichiarare inammissibile la questione per difetto di rilevanza.

Ad avviso della parte, la questione si tradurrebbe in una prospettazione non adeguata delle conseguenze applicative derivanti da un suo eventuale accoglimento; il difetto di rilevanza apparirebbe tanto più evidente ove si consideri che, anche «l'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa pugliese proposta dal Ministero appellante, se pure accolta, non porterebbe per ciò stesso a definire il giudizio con una decisione di accoglimento del gravame proposto».

Nel caso di specie, infatti, il vincolo paesaggistico, di tipo relativo e non assoluto, non solo non impedirebbe, ma espressamente consentirebbe gli interventi come quello oggetto della controversia; intervento, peraltro, che risulterebbe altresì conforme alle specifiche prescrizioni contenute nel PPTR pugliese.

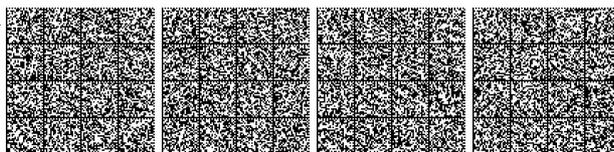
A parere della parte, la questione, nel merito, sarebbe manifestamente infondata, poiché la conclusione del giudice rimettente, ossia che l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 attribuisse, prima della sua abrogazione, il potere ai Comuni di derogare ai vincoli paesaggistici esistenti in aree appositamente individuate mediante delibera del consiglio comunale, sarebbe del tutto erronea.

La parte - ponendo in evidenza quanto espressamente disposto dalla norma censurata, ossia che i Comuni possono «consentire [...] gli interventi di cui agli articoli 3 e 4» della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 «secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR [...] oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi» - ritiene che l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della citata legge regionale, non recherebbe alcuna deroga alla disciplina vincolistica esistente, prevedendo, al contrario di quanto sostenuto dal rimettente, un obbligo di adeguarsi alle previsioni del PPTR e quindi di rispettare i vincoli esistenti.

Di conseguenza - si conclude - solo la «interpretazione ultronea e additiva» della disposizione censurata, prospettata dal giudice *quo*, porterebbe a dubitare della sua legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021 (reg. ord. n. 147 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche».



Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), poiché consentirebbe di porre in essere gli interventi straordinari previsti dalla stessa legge reg. Puglia n. 14 del 2009 (d'ora in avanti, anche: Piano casa per la Puglia) in deroga alla disciplina dettata dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) della Puglia, così violando il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici.

2.- In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, formulata dalla parte costituitasi in giudizio.

A parere di quest'ultima, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale non esplicherebbe alcun effetto nel giudizio principale (e neppure determinerebbe un suo diverso esito «l'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa pugliese proposta dal Ministero appellante»), poiché la praticabilità degli interventi oggetto della fattispecie concreta non dipenderebbe dalla applicazione o dalla corretta interpretazione della norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, bensì dalla natura stessa del vincolo gravante sul bene, che, avendo natura relativa e non assoluta, permetterebbe tali interventi.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, la motivazione sulla rilevanza, formulata dal giudice *a quo*, è oggetto di un controllo meramente esterno ad opera di questa Corte, che si arresta sulla soglia della non implausibilità della motivazione stessa, in ordine tanto all'applicabilità della norma nel processo principale, quanto alla possibilità, o non, di definire quest'ultimo «indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata» (sentenza n. 218 del 2020; in senso analogo, fra le più recenti, sentenze n. 109 del 2022, n. 75 del 2022 e n. 183 del 2021), potendo, questa Corte, «interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenze n. 122 del 2019, n. 71 del 2015)» (ancora, sentenza n. 218 del 2020).

Ciò non si verifica nel caso di specie.

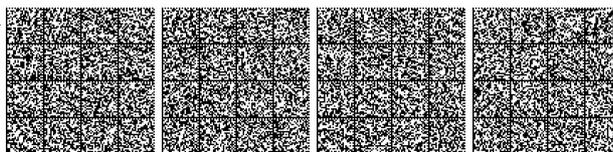
Il giudice *a quo* rileva, infatti, che la norma censurata è applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, benché abrogata dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, in quanto l'istanza edilizia di cui si discute è stata protocollata il 27 aprile 2017, e dunque anteriormente all'entrata in vigore di tale legge. Dall'ordinanza di rimessione emerge, altresì, il carattere pregiudiziale della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale, argomentandosi, in modo non implausibile, che la sua fondatezza determinerebbe l'accoglimento del secondo motivo di appello, con il quale viene denunciata la violazione e l'erronea applicazione degli artt. 3 e 6, comma 1, lettera *f*), e comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, e la conseguente riforma della sentenza di primo grado; nel caso di rigetto della questione, anche tale motivo di gravame dovrebbe, invece, essere respinto, con conseguente conferma della sentenza appellata.

3.- Prodromica all'esame della questione è la ricostruzione del panorama normativo in cui essa si colloca.

3.1.- La legge reg. Puglia n. 14 del 2009 ha dato attuazione al cosiddetto Piano casa, in relazione a quanto stabilito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in applicazione dell'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.

3.2.- Per ciò che interessa in questa sede, con la legge regionale in parola si prevede la possibilità di operare interventi straordinari di ampliamento (art. 3) e di demolizione e ricostruzione (art. 4); interventi che vengono, peraltro, sottoposti ad una serie di limiti, fra i quali quello sancito dall'art. 6, comma 1, lettera *f*), della stessa legge, che non li ammette «su immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142» cod. beni culturali.

Tale previsione configurava, in origine, un limite assoluto, escludendo in radice l'applicabilità del Piano casa per la Puglia a tale tipologia di immobili. Per mitigare, tuttavia, il rigore della preclusione, con l'art. 4 della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2016, n. 37, recante «Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)», è stata inserita all'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 la lettera *c-bis*), oggi censurata, che permette ai Comuni di individuare, con deliberazione motivata del consiglio comunale, «ambiti territoriali nonché [...] immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».



3.3.- Come ricorda lo stesso giudice *a quo*, l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 è stato abrogato dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021. Con tale abrogazione si è dato seguito ai rilievi provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura) sulla necessità di superare tale disciplina, in quanto lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica.

3.4.- Da ultimo, è opportuno ricordare che il legislatore pugliese è novamente intervenuto in materia, reintroducendo - con l'art. 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 «Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee» - un regime derogatorio del generale divieto posto dall'art. 6, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, analogo a quello previsto dalla censurata lettera *c-bis*) ma maggiormente articolato nei presupposti.

Con il citato art. 3 si prevede, infatti, che, «[a]i sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

4.- Ciò premesso, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

4.1.- Come si è già ricordato, il giudice *a quo* ritiene l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, costituzionalmente illegittimo, poiché prevedrebbe la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e, in particolare, di quelle contenute nel PPTR Puglia, risultando così incompatibile con l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, e, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il citato art. 145, dedicato al «[c]oordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono, comunque sia, prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde (fra le più recenti, sentenze n. 45 del 2022 e n. 261 e n. 141 del 2021).

4.2.- Come questa Corte ha rilevato in più occasioni, mediante tale principio, il codice dei beni culturali ha inteso garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio (fra le tante, sentenze n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020). In forza di tale principio, al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto (fra le molte, sentenze n. 261, n. 141 e n. 74 del 2021, e n. 86 del 2019), sia normative che, pur non contrastando con (o derogando *a*) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (sentenza n. 74 del 2021), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica.

In altri termini, «i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio» sono definiti «secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 11 del 2016; in senso analogo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 74 del 2021).

4.3.- La disposizione censurata contrasta con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, violando, così, il parametro interposto evocato dal rimettente.

La legge reg. Puglia n. 14 del 2009 disciplina ipotesi (straordinarie) di demolizione, ricostruzione e ampliamento, ossia interventi che, quando pure non risultino espressamente vietati, sono sottoposti a limiti e condizioni, talvolta stringenti, dal PPTR, e in specie dalle prescrizioni specifiche di quest'ultimo.



In tale contesto, la disposizione censurata, nel prevedere che detti interventi possano interessare ambiti e immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, non fa alcuna menzione del necessario rispetto anche delle richiamate prescrizioni specifiche del PPTR, ossia di quelle prescrizioni che impongono precisi obblighi o divieti inerenti all'utilizzo e - per ciò che qui rileva - alla trasformazione dei beni paesaggistici (norme, queste ultime, mediante le quali si esplica la funzione precettiva del Piano).

Posto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile - come sostenuto dalla parte - in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR.

4.4.- La conclusione è avvalorata, a contrario, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli «indirizzi» e «direttive» del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione.

4.5.- Parimente inidonea a garantire la prevalenza del Piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici è la generica previsione, contenuta sempre nella disposizione censurata, in base alla quale gli interventi in questione debbono essere realizzati «utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

Una simile previsione non vale certamente ad assicurare l'osservanza delle prescrizioni del PPTR, e rende anzi evidente il carattere derogatorio della norma in esame rispetto a queste ultime. Il PPTR, laddove ammette interventi sui beni paesaggistici, può contemplare una ben più ampia e dettagliata serie di regole sulla loro trasformazione: basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle regole sul colore degli edifici, all'obbligo di rimuovere, nell'effettuazione degli interventi, gli elementi artificiali, ovvero, infine, al divieto di compromettere i con visivi.

4.6.- Come ha già ricordato questa Corte, «la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»» (sentenza n. 261 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 86 del 2019).

Anche per tale ragione il PPTR deve essere messo al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, che possono mettere in discussione la complessiva ed unitaria efficacia del Piano paesaggistico (fra le varie, sentenze n. 261 e n. 74 del 2021, e n. 11 del 2016).

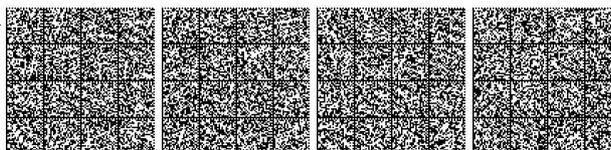
5.- Al fine di rimuovere il vulnus costituzionale denunciato, non è peraltro necessario eliminare in toto la norma censurata (operazione che ripristinerebbe, nella sua originaria assolutezza, il divieto di interventi straordinari sugli immobili ricompresi in aree soggette a vincolo paesaggistico), ma è sufficiente introdurre in essa, con pronuncia a carattere additivo, la previsione inerente all'esigenza di rispetto (anche) delle prescrizioni del PPTR.

L'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione ad opera dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge regionale debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio resi-



denziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2021.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220192

N. 193

Sentenza 7 - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Enti soppressi e messi in liquidazione da essa vigilati (in particolare: Ente Acquedotti Siciliani) - Liquidazione deficitarie - Liquidazione coatta amministrativa disposta con decreto del Presidente della Regione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione coatta amministrativa disposta con decreto del Presidente della Regione - Delega delle funzioni di vigilanza - Disposizione priva di autonomia portata normativa rispetto ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8, art. 4, commi 1 e 1-bis.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

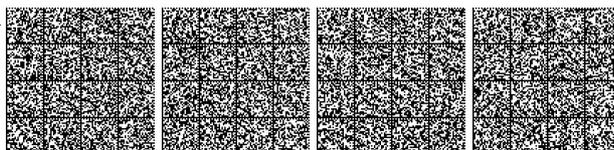
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), promossi dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 21 aprile 2021 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con ordinanza del 20 gennaio 2022, iscritte, rispettivamente, al n. 218 del registro ordinanze 2021 e al n. 7 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 3 e 7 dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, in persona del commissario liquidatore e della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 e nella camera di consiglio del 6 luglio 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Mauro Renna per l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, in persona del commissario liquidatore e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

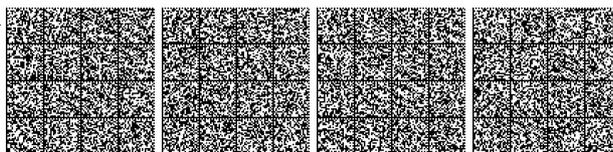
1.- Con ordinanza del 21 aprile 2021, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2021, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui dispone, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, che, «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

Il rimettente premette che la Dea Capital SGR spa ha promosso azione esecutiva di espropriazione presso terzi contro l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (EAS), che il terzo pignorato ha reso dichiarazione positiva e che, a seguito della sottoposizione dell'ente a liquidazione coatta amministrativa (d'ora in poi: LCA) con decreto del Presidente della Regione Siciliana del 2 gennaio 2020, emanato in attuazione della predetta disposizione regionale, la difesa del debitore ha richiesto la declaratoria di interruzione del processo esecutivo, mentre il creditore intervenuto AMAP spa ha lamentato l'illegittimità costituzionale della norma recata da quella disposizione.

Il Tribunale afferma, in punto di rilevanza della questione, che l'apertura della procedura concorsuale dell'ente, fondata sulla disposizione censurata, determina l'improcedibilità della promossa azione esecutiva individuale secondo la regola di cui al combinato disposto degli artt. 51 e 201 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa). Tale regola, infatti, è ritenuta dalla giurisprudenza costantemente applicabile anche alle LCA degli enti di diritto pubblico e non risulta superata dall'art. 9, comma 1-ter, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), introdotto, in sede di conversione, nella legge 15 giugno 2002, n. 112, che, nel prevedere la liquidazione coatta di enti statali soppressi con liquidazioni gravemente deficitarie, non contempla specifica disciplina derogatoria.

L'ordinanza dà conto, inoltre, di essere a conoscenza del fatto che il decreto del Presidente della Regione Siciliana, che ha posto l'EAS in liquidazione coatta amministrativa, è stato impugnato dinanzi al giudice amministrativo, ricevendo in fase cautelare il rigetto della richiesta di sospensione, ma osserva che il suo eventuale annullamento giurisdizionale non avrebbe effetti retroattivi secondo quanto previsto dall'art. 18 della legge fallimentare, estensibile alla LCA per come affermato dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con ordinanza 3 ottobre 2005, n. 19293, e, dunque, esclude che l'esito del giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale possa ripercuotersi sulle intervenute dichiarazioni di improcedibilità delle azioni esecutive individuali.

In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione espone che la legge regionale censurata, prevedendo la possibilità di apertura della liquidazione coatta amministrativa con decreto del Presidente della Regione, contrasterebbe con la competenza statale esclusiva nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), in ragione dei peculiari effetti sostanziali e processuali, derogatori al regime ordinario, derivanti per i creditori dalla procedura concorsuale.



La violazione dei richiamati parametri costituzionali sarebbe già stata riconosciuta da questa Corte nella sentenza n. 25 del 2007, in relazione ad una norma di legge della Regione Puglia analoga a quella censurata ed avente ad oggetto le soppresse unità sanitarie locali; nella sentenza sarebbe stato chiarito che il riferimento dell'art. 2 del r.d. n. 267 del 1942 alla «legge» che «determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla» non può che essere a quella statale, proprio per i rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale e sostanziale delle situazioni creditorie, conseguenti all'apertura della procedura.

Afferma ancora il giudice *a quo* che l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 non può trovare giustificazione neanche nella sua autonomia speciale, in quanto la portata della relativa disciplina esorbita dai confini della materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», che l'art. 14, lettera *p*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) riserva alla sua legislazione esclusiva.

1.2.- Con atto depositato il 27 gennaio 2022, è intervenuta in giudizio la Regione Siciliana, eccependo l'inammissibilità della questione sollevata dal rimettente e concludendo, comunque, per la sua non fondatezza.

In primo luogo, la difesa regionale ha lamentato la carenza motivazionale dell'ordinanza sia per mancato tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata, sia per non aver considerato la *ratio* dell'intervento normativo denunciato.

A suo dire, la disposizione regionale, da ascrivere al legittimo esercizio della competenza legislativa primaria di cui all'art. 14, lettera *p*), dello statuto in materia di «ordinamento [...] degli enti regionali», sarebbe intervenuta per colmare un vuoto nella disciplina, limitandosi a declinare per gli enti vigilati dalla Regione la previsione statale della sottoposizione a LCA degli enti vigilati dallo Stato, ove insolventi, dettata dall'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

In secondo luogo, ha osservato che, diversamente da quanto prospettato dall'ordinanza, la questione è irrilevante perché sollevata «in seno ad una procedura esecutiva di espropriazione presso terzi che si sviluppa parallelamente al giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo»: si trascenderebbe, dunque, dal giudizio esecutivo individuale soggetto all'improcedibilità di cui all'art. 51 della legge fallimentare e si avrebbe, piuttosto, un giudizio di cognizione sussumibile in quelle «diverse disposizioni di legge» in relazione alle quali l'art. 52 della legge fallimentare consente l'accertamento del credito al di fuori della procedura concorsuale, in sede contenziosa ordinaria.

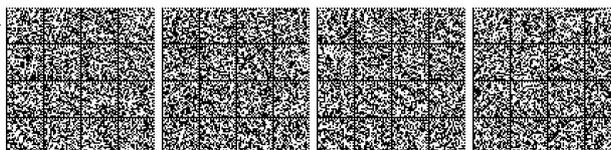
Infine, in ordine al profilo della non fondatezza, la Regione ha evidenziato che il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Palermo ha ommesso di enucleare univocamente i principi fondamentali che si assumono violati, peraltro relativi ad ambiti materiali diversi, identificazione ancor più necessaria per il ricorrere della competenza legislativa primaria riservata dallo statuto in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

1.3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Siciliana ha depositato memoria, nella quale, insistendo nelle spiegate eccezioni, ha ulteriormente dedotto essere conferma della legittimità del proprio intervento normativo la sopraggiunta previsione dell'art. 12, comma 6-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), introdotto, in sede di conversione, nella legge 29 luglio 2021, n. 108.

La novella statale - che introduce il comma 5-*bis* nell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, - avrebbe corroborato la legittimità della norma regionale impugnata, prevedendo ora espressamente per gli enti sottoposti alla vigilanza delle Regioni, al pari di quanto previsto per quelli sottoposti alla vigilanza dello Stato, che può essere disposta la liquidazione coatta amministrativa con deliberazione delle rispettive Giunte quando la situazione economica, finanziaria e patrimoniale raggiunga un livello di criticità tale da non potersi assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, oppure quando non si possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi.

2.- Con ordinanza del 20 gennaio 2022, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, nel giudizio di impugnazione proposto dall'AMAP spa avverso il decreto del Presidente della Regione Siciliana 2 gennaio 2020 che ha posto in liquidazione coatta amministrativa l'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione, reso in attuazione dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, ha parimenti sollevato la questione di legittimità costituzionale di tale articolo ove dispone, per gli enti soppressi ed in liquidazione, che, «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Premette il TAR che la ricorrente ha esposto di essere creditrice, secondo quanto accertato in sentenze del giudice ordinario, dell'EAS in liquidazione e di non avere ottenuto il pagamento del dovuto, né da tale ente né dalla Regione Siciliana, obbligata solidale ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15



(Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*), nonché terzo pignorato sulla base di ordinanze di assegnazione del giudice dell'esecuzione del Tribunale di Palermo.

La Regione, in particolare, a dire della ricorrente, avrebbe eluso l'adempimento delle proprie obbligazioni sia mediante l'approvazione della menzionata legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che consente per le liquidazioni deficitarie l'apertura, ad opera del Presidente della Regione, della liquidazione coatta amministrativa, sia con la legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il cui art. 33, comma 1, prevede la cessazione della garanzia solidale suddetta, tanto che, a seguito di notifica di atto di precetto, le era stata comunicato che, con l'apertura della procedura concorsuale, la Regione era liberata dalle passività dell'EAS e che erano inibite le procedure esecutive individuali.

Il giudice *a quo* dà, inoltre, conto, in relazione allo svolgimento del processo, di avere, con ordinanza n. 532 del 2020, accolto la domanda cautelare - decisione questa riformata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con ordinanza, sezione giurisdizionale, 22 giugno 2020, n. 534 - e di avere preso atto che il Tribunale di Palermo ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017.

Soffermandosi sulle questioni preliminari, l'ordinanza di rimessione afferma la sussistenza dell'interesse della ricorrente alla impugnazione, stante l'incidenza sulla sua posizione creditoria del provvedimento di sottoposizione dell'ente alla liquidazione coatta; da questa, infatti, derivano: *a*) la sospensione della decorrenza degli interessi (art. 55 della legge fallimentare); *b*) effetti sulla tutela giurisdizionale del credito (artt. 43 e 51 della legge fallimentare); *c*) l'impossibilità di dare attuazione alle ottenute ordinanze di assegnazione e *d*) la concorrenza di altri creditori chirografari sui crediti oggetto di assegnazione in suo esclusivo favore.

Venendo alla rilevanza della questione, il Tribunale amministrativo, dopo avere escluso la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, osserva che il ricorso per l'annullamento del decreto del Presidente della Regione lamenta, quale unico motivo, la sua invalidità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, cui il provvedimento dà attuazione, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Aggiunge, inoltre, che, la pretesa sostanziale della ricorrente è specificamente condizionata dalla efficacia del decreto impugnato, da cui deriva, ai sensi degli artt. 51 e 201 della legge fallimentare, l'improseguibilità delle azioni esecutive individuali, regola, questa, costantemente affermata dalla giurisprudenza anche per le ipotesi di LCA di enti di diritto pubblico e non derogata dall'art. 9, comma 1-ter, del d.l. n. 63 del 2002, come convertito.

In relazione alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, con motivazione analoga a quella dell'ordinanza del giudice dell'esecuzione del Tribunale di Palermo, denuncia che la disposizione regionale in esame, nel prevedere la possibilità di far luogo alla liquidazione coatta amministrativa tramite decreto del Presidente della Regione, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla potestà esclusiva dello Stato le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile».

Il rimettente rammenta che il contrasto con tale parametro di analogo norma regionale è stato riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 25 del 2007, in considerazione dei rilevanti effetti sostanziali e processuali che derivano per i creditori dalla apertura della procedura concorsuale.

Anche il TAR esclude che la norma censurata, per la sua significativa incidenza sulle situazioni creditorie, possa trovare giustificazione nella previsione della potestà legislativa primaria di cui all'art. 14, lettera *p*), dello statuto speciale.

2.1.- Con atto depositato il 24 febbraio 2022, è intervenuta anche in questo giudizio la Regione Siciliana, eccependo l'inammissibilità e deducendo la non fondatezza della questione sollevata dal rimettente.

In primo luogo, la difesa regionale ha lamentato, per come già esposto nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 218 del 2021, la carenza nell'atto di rimessione sia del tentativo di esegesi conforme a Costituzione della norma censurata, sia della valutazione che essa costituisce, nell'esercizio della sua competenza legislativa primaria di cui all'art. 14, lettera *p*), dello statuto, mera trasposizione agli enti vigilati dalla Regione di quanto disposto dall'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, per la sottoposizione a LCA degli enti pubblici vigilati dallo Stato.

In secondo luogo, ha eccepito la carenza di motivazione sulla rilevanza, per essere stata la questione sollevata «in relazione agli effetti» derivanti dall'applicazione dell'art. 51 della legge fallimentare, senza che il TAR si sia fatto carico di verificare se ricorresse una delle speciali ipotesi in cui l'art. 52 della legge fallimentare, nell'imporre l'accertamento dei crediti nel seno della procedura concorsuale, consente in via derogatoria l'accertamento in sede di contenzioso ordinario («salve diverse disposizioni di legge»).



Infine, in ordine alla manifesta infondatezza, ha evidenziato che il rimettente ha omesso di enucleare univocamente i principi fondamentali che si assumono violati, enucleazione indispensabile in virtù della sua competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

2.2.- Si è costituito in giudizio l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, eccependo l'inammissibilità della questione e, comunque, affermandone la non fondatezza.

In via preliminare, anche l'ente ha sostenuto il difetto di rilevanza della questione, contestando, a sua volta che la ritenuta sussistenza dell'interesse a ricorrere dell'AMAP spa possa essere giustificata dalla improseguibilità delle azioni esecutive individuali in esito alla sottoposizione, con il decreto impugnato, alla LCA: il creditore, infatti, già tre anni prima di quel decreto aveva ottenuto diverse ordinanze di assegnazione, che avevano definito i relativi processi di espropriazione presso terzi, mentre non vi è deduzione di ulteriori azioni esecutive in corso.

L'EAS in LCA ha, in secondo luogo, sollecitato questa Corte alla restituzione degli atti al giudice *a quo* a fronte dell'entrata in vigore «nel corso del giudizio» dell'art. 12, comma 6-*bis*, del d.l. n. 77 del 2021, introdotto, in sede di conversione, nella legge n. 108 del 2021. La novella, introducendo il comma 5-*bis* nell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, consente ora alle Regioni di sottoporre gli enti sottoposti alla sua vigilanza alla liquidazione coatta amministrativa con deliberazione della Giunta, al pari di quanto previsto dal comma 1 per gli enti vigilati dallo Stato.

Tale disposizione, infatti, secondo l'ente sanerebbe il denunciato vizio di incompetenza legislativa e avrebbe dovuto essere oggetto, quanto meno, di valutazione dal TAR rimettente.

Nel merito, l'EAS in LCA ha sostenuto che la norma censurata non soffre della illegittimità costituzionale prospettata, in quanto si fonda sulla potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» prevista dall'art. 14, lettera *p*), dello statuto, limitandosi a stabilire le condizioni in cui per gli enti regionali operi la liquidazione coatta disciplinata dalla legge fallimentare, così regolando i rapporti tra Regione ed enti vigilati, senza incidere su istituti civilisti e processuali.

La norma, inoltre, non avrebbe fatto altro che anticipare la corrispondente previsione della novella statale del 2021, che ne determinerebbe, comunque, la «legittimità costituzionale sopravvenuta».

L'ente pubblico ha escluso, infine, l'applicabilità alla specie delle affermazioni della sentenza di questa Corte n. 25 del 2007, come della successiva n. 22 del 2021, in quanto concernenti Regioni a statuto ordinario non aventi analogo potestà legislativa primaria.

2.3.- Anche in questo giudizio la Regione Siciliana, in data 8 giugno 2022, ha depositato memoria difensiva, sostenendo ancora che la legittimità costituzionale della norma regionale censurata è dimostrata dall'intervento dell'art. 12, comma 6-*bis*, del d.l. n. 77 del 2021 introdotto, in sede di conversione, nella legge n. 108 del 2021.

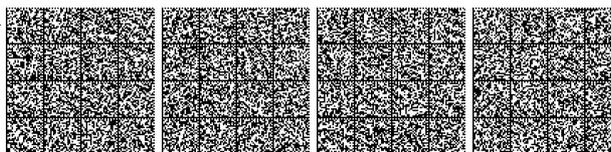
3.- In vista dell'udienza pubblica anche l'EAS in LCA ha depositato memoria, ove ha aggiunto che l'esigenza di colmare il vuoto legislativo per regolare i rapporti patrimoniali degli enti in dissesto era stata avvertita anche da altre Regioni come il Friuli-Venezia Giulia, la cui legge regionale 18 gennaio 1999, n. 3 (Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale), all'art. 14, comma 5-*nonies*, è stata di recente oggetto di questione di legittimità costituzionale dichiarata inammissibile da questa Corte con ordinanza n. 53 del 2022.

Ribadendo anch'essa che la disciplina della norma regionale censurata ha trovato piena conferma nella norma sostanzialmente coincidente contenuta nell'art. 12, comma 6-*bis*, del d.l. n. 77 del 2021, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 108 del 2021, ha osservato che in ragione di tale sopravvenienza la eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima sarebbe, comunque, inutiliter data.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 aprile 2021, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2021, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo - in un procedimento di espropriazione presso terzi per debito dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (EAS) - ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui dispone, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, che, «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

Con ordinanza del 20 gennaio 2022, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, nel giudizio di annullamento del decreto del Presidente della Regione Siciliana che ha posto detto



ente pubblico in liquidazione coatta amministrativa, ha parimenti sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima porzione normativa dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, lamentandone, anch'esso, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo entrambi i rimettenti, la disposizione censurata invaderebbe le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla potestà legislativa esclusiva allo Stato, in ragione dei peculiari effetti sostanziali e processuali derivanti per i creditori dalla procedura concorsuale in deroga al regime ordinario.

2.- In via preliminare, in ragione della sostanziale identità della questione sollevata, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi, che vanno definiti con un'unica pronuncia (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2022, n. 235, n. 134 e n. 22 del 2021).

3.- Devono innanzitutto essere esaminati i profili preliminari che interessano i due giudizi.

3.1.- La Regione Siciliana ha sostenuto per entrambi l'inammissibilità della questione sollevata, con quattro convergenti eccezioni.

3.1.1.- Ha eccepito, in primo luogo, che entrambi i rimettenti hanno omesso di esperire il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, è necessario e sufficiente che il giudice *a quo* abbia esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e l'abbia consapevolmente esclusa (tra le tante, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, e n. 32 del 2020); tale onere, inoltre, viene meno, lasciando il passo all'incidente di legittimità costituzionale, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta di trarre una norma conforme a Costituzione (da ultimo, sentenze n. 96, n. 34, n. 19 e n. 18 del 2022).

Con riferimento al giudizio iscritto al registro ordinanze n. 218 del 2021, il Tribunale di Palermo ha esaustivamente argomentato la ritenuta non manifesta infondatezza sulla base dell'univoco significato letterale della disposizione censurata, il quale, come detto, costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in senso conforme alla Costituzione.

Con riferimento, invece, al giudizio iscritto al registro ordinanze n. 7 del 2022, a confutazione dell'eccezione, è agevole rilevare che il TAR Sicilia ha espressamente affermato di non ravvisare i presupposti per un'interpretazione costituzionalmente orientata.

3.1.2.- La Regione Siciliana, in secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità perché l'ordinanza non sarebbe adeguatamente motivata.

I due rimettenti non avrebbero considerato che la disposizione impugnata, da un lato, è una mera estensione agli enti regionali siciliani della disciplina dettata dallo Stato, con l'art. 15, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, per la risoluzione del dissesto degli enti statali; dall'altro, che essa trova giustificazione nell'esercizio della competenza regionale primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», ai sensi dell'art. 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

In tal modo, tuttavia, la difesa regionale non denuncia la genericità o contraddittorietà dell'ordinanza di rimesione, che condizionerebbe l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, bensì propone un'argomentazione che attiene al merito della stessa, in quanto volta a dimostrarne la non fondatezza (*ex multis*, sentenze n. 139 del 2020, n. 142 e n. 40 del 2018).

3.1.3.- Lamenta, ancora, l'interveniente il difetto di rilevanza, potendo ambedue i giudizi a quibus proseguire a prescindere dalla soluzione del quesito di legittimità costituzionale della norma regionale che fonda l'apertura della liquidazione coatta amministrativa (d'ora in poi: *LCA*): a suo avviso, i processi non sono interessati dal divieto di avvio o prosecuzione delle azioni esecutive individuali che consegue all'apertura della procedura concorsuale, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 51 e 201 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa). Infatti, i rimettenti avrebbero potuto definire i rispettivi giudizi invocando le «diverse disposizioni di legge» che la diversa combinata disposizione degli artt. 52 e 201 della legge fallimentare esclude dall'ambito applicativo della regola del necessario accertamento dei crediti nel procedimento endoconcorsuale della formazione dello stato passivo.

Anche questa eccezione non è fondata.

Con riguardo al giudizio introdotto dal Tribunale di Palermo, in particolare, la Regione Siciliana fonda l'assunto sulla considerazione che esso sarebbe un giudizio di cognizione di accertamento dell'obbligo del terzo.



Tale assunto è tuttavia erroneo.

Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione risulta chiaramente che il procedimento incardinato dinanzi al rimettente è una esecuzione presso terzi in cui il terzo ha reso dichiarazione positiva (di essere, cioè, debitore del debitore), a fronte della quale il giudice dell'esecuzione avrebbe dovuto, in difetto dell'apertura della LCA, definire il giudizio con ordinanza di assegnazione del credito ai sensi dell'art. 553 del codice di procedura civile. Non ricorrevano pertanto i presupposti per un giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo, nelle forme previste dal codice di rito; sicché, trattandosi di un processo esecutivo individuale, il rimettente correttamente ha ritenuto non potesse proseguire, sul presupposto della efficacia della norma censurata e ai sensi dei più volte citati artt. 51 e 201 della legge fallimentare (applicabili alla fattispecie *ratione temporis*, pure a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155»).

Anche con riguardo al giudizio introdotto dal TAR Sicilia l'eccezione, in verità non chiara nella sua esatta portata, è non fondata.

Nell'ordinanza, in primis, è chiaramente spiegato che la parte ricorrente, creditrice dell'EAS in LCA, ha agito per l'annullamento del decreto di apertura della procedura concorsuale prospettando quale unico motivo di illegittimità la sua invalidità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che costituisce il fondamento della relativa potestà, sicché la soluzione della corrispondente questione condiziona la definizione del giudizio.

La motivazione sulla rilevanza risulta per ciò solo sufficiente e plausibile, senza che rilevino le ulteriori considerazioni del rimettente sull'utilità concreta che le parti in causa potrebbero trarre dall'esito del giudizio (da ultimo, sentenze n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021) e che la Regione contesta con la spiegata eccezione.

3.1.4.- Sostiene, infine, l'interveniente la carenza di motivazione di ambedue le ordinanze di rimessione con riguardo alla non manifesta infondatezza, per omissione della individuazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione statale che si assumono valicate.

L'eccezione, peraltro genericamente formulata, non è fondata.

I giudici a quibus hanno individuato chiaramente il parametro costituzionale che la norma regionale lederebbe e specificato i motivi per cui ritengono sussistere la sua violazione (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2022 e ordinanza n. 159 del 2021). In particolare, essi hanno affermato l'invasione da parte della disposizione censurata della potestà legislativa esclusiva statale nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», ed hanno escluso che essa trovi giustificazione nella competenza legislativa primaria della Regione a statuto speciale in materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali»; non vi è spazio, pertanto, per «principi fondamentali» che la Regione avrebbe dovuto rispettare nell'esercizio di proprie potestà legislative e, correlativamente, non vi è onere per i rimettenti di individuarli nel presente giudizio.

3.2.- Nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 7 del 2022 l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sostenendo la carenza di interesse ad agire della parte creditrice ricorrente nel giudizio amministrativo. L'AMAP spa sarebbe da tempo assegnataria di crediti in esito alla definizione di processi esecutivi presso terzi e, quindi, non risulterebbe interessata dalla regola della improseguibilità di quelli in corso.

L'eccezione non ha fondamento.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente, mentre la verifica di questa Corte è meramente esterna e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il vaglio del rimettente sull'esistenza della condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove implausibile (si vedano, tra le tante e da ultimo, sentenze n. 240 del 2021, n. 268, n. 224 e n. 168 del 2020).

Nella specie, l'ordinanza di rimessione spiega puntualmente che la ricorrente ha interesse ad ottenere l'annullamento del decreto che ha disposto la LCA dell'EAS; infatti, dalla apertura della procedura concorsuale deriva una serie di conseguenze sulla sua situazione soggettiva creditoria, ulteriori rispetto al divieto di avvio e prosecuzione delle azioni esecutive, individuate: *a*) nella sospensione della decorrenza degli interessi (art. 55 della legge fallimentare); *b*) nell'impossibilità di dare attuazione alle ordinanze di assegnazione già ottenute; *c*) nella concorrenza di altri creditori chirografari sui crediti oggetto di assegnazione in suo esclusivo favore. Infatti, il creditore che, pur assegnatario del credito, non ne abbia ottenuto il pagamento dal terzo, sarebbe costretto ad insinuarsi al passivo e soddisfarsi, in concorrenza con gli altri creditori, in moneta fallimentare.



4.- L'Ente Acquedotti Siciliani in LCA assume avere rilevanza preliminare, nel presente giudizio, l'intervento dell'art. 12, comma 6-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, il quale, inserendo il comma 5-*bis* nell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha conferito, a far data dal 31 luglio 2021, alla Giunta delle Regioni il potere di disporre la liquidazione coatta per gli enti in dissesto da esse vigilate.

4.1.- Tale intervento normativo è richiamato dall'ente, in primo luogo, a sostegno della richiesta di restituzione degli atti al TAR rimettente.

La modifica normativa, entrata in vigore il 31 luglio 2021, è tuttavia antecedente alla ordinanza di rimessione, adottata il 20 gennaio 2022, sicché non può considerarsi *ius superveniens* (sentenze n. 177 e n. 43 del 2018, ordinanza n. 200 del 2017).

4.2.- In secondo luogo, lo stesso Ente sostiene che l'omessa considerazione, nell'ordinanza di rimessione, della citata disposizione statale sia di ostacolo all'esame del merito.

La prospettata carenza, tuttavia, non è tale da condurre alla inammissibilità della questione.

L'incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento, infatti, rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 258 e n. 61 del 2021, n. 136 del 2020, n. 150 del 2019 e n. 27 del 2015; ordinanze n. 108 del 2020, n. 136 e n. 30 del 2018, n. 88 del 2017).

Nella specie, il Tribunale amministrativo ha limitato la propria argomentazione alla norma censurata, la quale, secondo il principio del *tempus regit actum*, è l'unico parametro di legittimità del provvedimento impugnato. La norma adottata dallo Stato, non avendo efficacia retroattiva, è dunque certamente ininfluenza nel giudizio *a quo*.

Tanto basta per rigettare l'eccezione.

5.- Ancora in via preliminare, va esclusa la necessità di restituire gli atti al giudice dell'esecuzione del Tribunale di Palermo, in ragione della richiamata normativa statale, in questo caso, invece, sopravvenuta rispetto alla ordinanza di rimessione.

Il citato *ius superveniens* risulta, infatti, ininfluenza nella definizione del giudizio principale, per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, la norma statale, attribuendo per il futuro all'organo regionale un potere in precedenza non attribuito, non conferisce validità postuma al decreto del Presidente della Regione, né può fondare un potere di ratifica dello stesso.

Inoltre, nella materia concorsuale, il legislatore fa decorrere dalla data di apertura della liquidazione coatta amministrativa una serie di rilevanti effetti per il debitore, per i creditori e per gli atti compiuti, con la conseguenza che la sottoposizione del medesimo ente alla medesima procedura in virtù della norma sopraggiunta, ma con decreto emesso successivamente, non sarebbe giuridicamente indifferente. Con particolare riferimento a quanto è rilevante nel giudizio *a quo*, il divieto di azioni esecutive di cui agli artt. 51 e 201 della legge fallimentare esplica effetto proprio dalla data di apertura della liquidazione coatta.

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

6.1.- La liquidazione coatta amministrativa è procedimento collettivo "speciale" di liquidazione forzata su tutti i beni del debitore, modellata per taluni effetti sulla procedura concorsuale "generale" del fallimento.

In particolare, per quanto qui rileva, la disciplina della liquidazione coatta amministrativa prevede: *a)* l'accertamento dei crediti, dei diritti reali e personali con la procedura endoconcorsuale di formazione dello stato passivo (artt. 52, 201 e 207 e seguenti, della legge fallimentare); *b)* il divieto per creditori di coltivare azioni esecutive individuali (artt. 51 e 201 della legge fallimentare), con conseguente improcedibilità di quelle già avviate; *c)* la soddisfazione delle obbligazioni con l'attivo della procedura secondo la regola della par condicio creditorum e nel rispetto delle cause di prelazione (artt. 111 e seguenti e 212 della legge fallimentare).

Proprio in ragione del delineato regime sostanziale e processuale delle situazioni creditorie costituente marcata deroga al regime ordinario previsto dal codice civile e da quello di procedura civile in punto, rispettivamente, di responsabilità patrimoniale e accertamento dei crediti, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di Regioni a statuto ordinario che, analogamente a quella qui censurata, hanno previsto la liquidazione coatta amministrativa per enti regionali, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., venendo a incidere sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 22 del 2021 e n. 25 del 2007).



La tutela differenziata del ceto creditorio, che deriva dalla sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale speciale, non può infatti «essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale» (sentenza n. 22 del 2021).

Si è affermato in tali pronunce, dunque, che il riferimento contenuto nell'art. 2 della legge fallimentare alla «legge» che determina le imprese sottoposte a procedura di LCA e le relative condizioni di apertura non può che essere inteso nel senso di legge statale, in quanto idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella procedura.

6.2.- Venendo alla fattispecie in esame, è necessario valutare, per un verso, se quanto affermato nelle citate sentenze di questa Corte valga anche a fronte della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di «ordinamento [...] degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto speciale) e, per un altro, se la normativa statale di cui all'art. 12, comma 6-*bis*, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, sia tale da escludere, come affermano la Regione Siciliana e l'EAS, la ricorrenza del dedotto vizio di legittimità costituzionale.

6.2.1.- Con riguardo al primo aspetto, va rammentato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nell'individuazione della materia cui ascrivere la norma censurata occorre tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

Nella materia «ordinamento [...] degli enti regionali» possono sussumersi, allora, solo le norme concernenti i profili pubblicistico-organizzativi (sentenze n. 25 del 2021 e n. 25 del 2020) e non quelle che si spingono a disciplinare i correlati rapporti privatistici e quelle che regolano il relativo regime processuale, rispettivamente attratte nei diversi ambiti materiali dell'«ordinamento civile» e della «giurisdizione e norme processuali» di esclusiva competenza legislativa statale.

La Regione Siciliana, prevedendo con la norma censurata l'apertura della liquidazione coatta amministrativa per gli enti da essa vigilati, tra l'altro già soppressi, non si limita a incidere sulla loro organizzazione, ma disciplina anche il loro rapporto con i creditori, imponendo l'accertamento delle pretese in sede concorsuale e la soddisfazione secondo la regola della par condicio.

6.2.2.- Diversamente da quanto prospettato delle parti, inoltre, nessuna «costituzionalità sopravvenuta» della norma censurata o conferma della sua legittimità proviene dalla introduzione di quella statale che, a far data dal 31 luglio 2021, ha attribuito alla Giunta regionale la competenza a porre gli enti regionali in dissesto in liquidazione coatta amministrativa.

Occorre in proposito rammentare che il comma 5-*bis* dell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato introdotto per dar seguito al monito rivolto allo Stato, con la sentenza di questa Corte n. 22 del 2021, per l'adozione di una disciplina che, in via uniforme, consentisse alle regioni di risolvere la crisi di solvibilità degli enti strumentali da esse vigilati.

Il legislatore statale ha così esteso la previsione, contenuta nell'art. 15, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, della sottoposizione degli enti statali alla liquidazione coatta amministrativa - nel caso, tra gli altri, in cui non possano fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi - agli enti regionali e delle Province autonome, conferendo alla Giunta il potere di disporla.

Con tale norma lo Stato, esercitando la propria potestà legislativa in materia di «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali», ha inciso soltanto sul piano delle competenze amministrative, attribuendo per l'avvenire alle Giunte regionali un potere in precedenza a esse non spettante. La novella non opera, invece, né potrebbe farlo, sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di avere invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato.

7.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

8.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 1-*bis* del medesimo art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, introdotto dall'art. 109, comma 3, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale): venuta meno la norma che consente l'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa, quest'ultima disposizione - che consente al Presidente della Giunta di delegare l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla procedura - rimane priva di autonoma portata normativa.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220193

N. 194

Ordinanza 6 - 25 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Delitti contro la pubblica amministrazione - Condizioni di ammissibilità della richiesta - Restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato - Possibilità per il concorrente nel reato di restituire la sola parte effettivamente conseguita o di esserne esentato nel caso in cui non abbia conseguito nulla - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice di procedura penale, art. 444, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 444, comma 1-ter, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario Firenze nel procedimento penale a carico di L. P. e S. D., con ordinanza del 23 luglio 2021, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 23 luglio 2021, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 444, comma 1-ter, del codice di procedura penale, denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione «nella parte in cui impone, come condizione di ammissibilità della domanda di patteggiamento, l'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato anche per il caso in cui un concorrente nel reato abbia ricevuto a tale titolo una quota parte soltanto del tutto o nulla in concreto e, di contro, non prevede che per il caso di concorso di persone nel reato ogni concorrente sia tenuto, ai fini della condizione di procedibilità dell'istanza di patteggiamento, a restituire solo la quota parte effettivamente conseguita, ovvero ne sia esentato per il caso in cui non abbia conseguito nulla»;

che il rimettente è chiamato a pronunciarsi sulle istanze di applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen. avanzate da L. P. e S. D., imputati dei reati di cui agli artt. 110, 319, 319-bis, 321 e 81, secondo comma, del codice penale;

che, oltre a L. P., risultano imputati anche altri soggetti privati accusati di avere corrotto, in concorso tra loro, il pubblico ufficiale S. D., ottenendo a proprio vantaggio l'illecita aggiudicazione di un numero rilevante di appalti;

che, quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* afferma che le istanze di patteggiamento avanzate dai due imputati «dovrebbero essere dichiarate inammissibili», poiché per entrambi mancherebbe la prova della integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato, sicché non potrebbe ritenersi soddisfatto il requisito di cui all'art. 444, comma 1-ter, cod. proc. pen., che nei procedimenti per i delitti di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 322-bis cod. pen. subordina l'ammissibilità della richiesta di patteggiamento a tale restituzione;

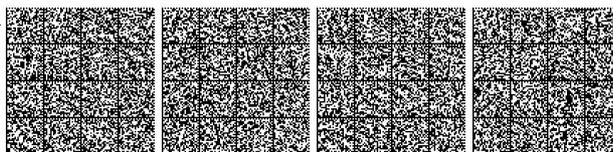
che, in particolare, il rimettente rileva che «[l]e cifre relative al prezzo o profitto dei reati contestati agli imputati vanno, allo stato degli atti e della legislazione, considerate nel loro complesso, in quanto frutto del concorso in corruzione», nonostante L. P. protesti la propria estraneità, in termini di partecipazione al profitto del reato, rispetto alla maggior parte degli appalti e quantifichi pertanto il proprio profitto in una cifra inferiore a quello complessivamente indicato dal pubblico ministero;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 444, comma 1-ter, cod. proc. pen., «non distingue i casi in cui più siano gli imputati, più gli episodi e solo alcuni di essi agenti abbiano conseguito un profitto, per l'intero, o per una quota parte, o per nulla; con la conseguenza che per il caso di scelta del rito alternativo in argomento l'interessato sarebbe tenuto, in una condizione di solidarietà, inespressa, ma di fatto, con tutti i coimputati alla restituzione dell'intera cifra che astrattamente fosse prospettabile come prezzo o profitto del reato complessivamente considerato», ciò che radicherebbe la rilevanza della questione, dal momento che «gli imputati non hanno restituito l'intero ammontare del prezzo o profitto dei reati per come contestato»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che la norma in esame, «evocando una solidarietà per l'intero di tutti i concorrenti, anche di coloro che in ipotesi non avessero conseguito alcunché, o una sola quota parte», si porrebbe in contrasto con «il principio di ragionevolezza che trova la sua matrice nel principio più ampio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», in quanto, applicandosi il requisito della integrale restituzione «tanto al caso di un solo agente che si sia arricchito di tutto il profitto, quanto al caso di un concorrente che si sia arricchito per solo una parte del profitto del reato, ovvero non si sia arricchito affatto», si dovrebbe «considerare inammissibile il patteggiamento di colui che restituisca solo una parte del profitto, corrispondente alla sua quota, ovvero non sia in grado di restituire alcunché per non aver conseguito profitti o parti di essi»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione sarebbe inammissibile in quanto «prematura ed ipotetica», dal momento che il giudice rimettente «non ha prospettato che l'offerta restitutoria (parziale) sia effettivamente corrispondente alla quota di prodotto o profitto conseguita dagli imputati, limitandosi a dedurre che essa è questione di merito da affrontare solo all'esito della ammissibilità in rito dell'applicazione concordata della pena»:



sicché, «ove risultasse che la quota (parziale) offerta dagli imputati non fosse effettivamente corrispondente alla quota di prodotto o profitto conseguita dai medesimi, la richiesta di patteggiamento andrebbe comunque, successivamente rigettata», anche qualora la questione sollevata venisse accolta nei termini indicati dal rimettente;

che nel merito la questione sarebbe, comunque, manifestamente infondata;

che, infatti, essa sarebbe «perfettamente sovrapponibile, per eadem *ratio* di disciplina» a quella decisa con la sentenza n. 95 del 2015 di questa Corte, con la quale è stata ritenuta non fondata la questione di costituzionalità afferente alla limitazione del patteggiamento prevista dall'art. 13, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205);

che, inoltre, l'interveniente afferma che «rientrano nella sfera di discrezionalità del legislatore le scelte di politica criminale volte a delineare in termini più rigorosi il regime processuale di taluni reati, compreso il particolare regime del reato concorsuale», sicché la disposizione censurata non solo sarebbe «legittima estrinsecazione d'una opzione di politica criminale operata dal legislatore», ma costituirebbe, altresì, «necessitata e coerente proiezione logica del generale paradigma sanzionatorio di tipo causale accolto nel nostro ordinamento per l'incriminazione delle condotte concorsuali»;

che ciò troverebbe conferma nell'art. 187 cod. pen., ai sensi del quale, in caso di reato concorsuale, i condannati sono obbligati in solido al risarcimento del danno, nonché nella giurisprudenza della Corte di cassazione (è citata la sentenza della sezione sesta penale, 14 luglio 2021, n. 31249, secondo cui, in tema di confisca per equivalente disposta in relazione al reato di corruzione, trova applicazione «il principio solidaristico che implica l'imputazione dell'intera azione e del conseguente effetto in capo a ciascun concorrente», sicché, quando il profitto illecito abbia perso la sua «individualità storica», la confisca e il sequestro preventivo ad essa finalizzato possono interessare indifferentemente ciascuno dei concorrenti «anche per l'intera entità del profitto accertato», con il solo limite che «l'espropriazione non può essere duplicata o comunque eccedere nel quantum l'ammontare complessivo dello stesso»).

Considerato che, con ordinanza del 23 luglio 2021, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 444, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, «nella parte in cui impone, come condizione di ammissibilità della domanda di patteggiamento, l'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato anche per il caso in cui un concorrente nel reato abbia ricevuto a tale titolo una quota parte soltanto del tutto o nulla in concreto e, di contro, non prevede che per il caso di concorso di persone nel reato ogni concorrente sia tenuto, ai fini della condizione di procedibilità dell'istanza di patteggiamento, a restituire solo la quota parte effettivamente conseguita, ovvero ne sia esentato per il caso in cui non abbia conseguito nulla»;

che la questione è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza;

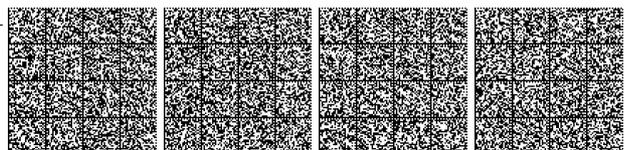
che, nel decidere dell'ammissibilità di una questione sollevata in via incidentale, questa Corte «è chiamata a verificare se il giudice *a quo* abbia fornito elementi sufficienti per valutare la necessaria applicazione della disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione del giudizio principale. Tale accertamento presuppone una motivazione non implausibile sulla sussistenza di un rapporto di strumentalità e di pregiudizialità tra la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale e la decisione della controversia oggetto del giudizio principale (*ex plurimis*, sentenza n. 50 del 2014 e ordinanza n. 282 del 1998)» (sentenza n. 249 del 2021);

che, alla luce degli elementi forniti dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione, tale rapporto di strumentalità e di pregiudizialità non è in alcun modo dimostrato, risultando anzi che l'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte non avrebbe alcuna incidenza sul giudizio principale;

che, infatti, la disposizione censurata - introdotta dall'art. 6, comma 1, della legge 27 maggio 2015, n. 69 (Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio) - condiziona l'ammissibilità della richiesta di patteggiamento, in relazione a numerosi delitti contro la pubblica amministrazione, alla «restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato»;

che tra le norme incriminatrici ivi espressamente richiamate non compare però l'art. 321 del codice penale, che estende al privato corruttore le pene previste a carico dei pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio dagli artt. 318, primo comma, 319, 319-*bis*, 319-*ter* e 320 in relazione agli stessi artt. 318, primo comma, e 319 cod. pen.;

che a tale mancato richiamo non può ovviarsi in via interpretativa, anche alla luce del confronto tra la disposizione in questa sede censurata e altre disposizioni che contengono altri elenchi di reati contro la pubblica amministrazione analoghi a quello ivi contenuto, elenchi che oggi contemplano - invece - l'art. 321 cod. pen.;



che tra tali disposizioni viene anzitutto in considerazione l'art. 322-*quater* cod. pen., introdotto dalla medesima legge n. 69 del 2015, che prevede un obbligo di «riparazione pecuniaria» a carico degli autori di reati contro la pubblica amministrazione, tra i quali non erano in origine inclusi i delitti di corruzione attiva di cui all'art. 321 cod. pen.;

che la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) ha tuttavia modificato l'art. 322-*quater* cod. pen., inserendo espressamente l'art. 321 cod. pen. nell'elenco dei reati che danno luogo all'obbligo di riparazione pecuniaria;

che, in secondo luogo, viene in considerazione l'art. 165, quarto comma, cod. pen., parimenti introdotto dalla legge n. 69 del 2015, che subordina la sospensione condizionale della pena al pagamento della riparazione pecuniaria di cui al menzionato art. 322-*quater* cod. pen. in riferimento a una serie di reati contro la pubblica amministrazione, tra i quali inizialmente non comparivano i delitti di corruzione attiva di cui all'art. 321 cod. pen.;

che, anche in questo caso, la legge n. 3 del 2019 è intervenuta a integrare l'elenco di reati ai quali si applica l'art. 165, quarto comma, cod. pen., inserendovi l'art. 321 cod. pen.;

che, in terzo luogo, la stessa legge n. 3 del 2019 ha inserito nell'art. 444 cod. proc. pen. un nuovo comma 3-*bis*, che prevede che la richiesta di patteggiamento possa essere subordinata all'esonero dalle pene accessorie o alla sospensione condizionale delle stesse in relazione a una serie di reati contro la pubblica amministrazione, includendovi espressamente quelli di corruzione attiva di cui all'art. 321 cod. pen.;

che il raffronto tra il censurato art. 444, comma 1-*ter*, cod. proc. pen. e le altre disposizioni menzionate - l'ultima delle quali collocata nel medesimo art. 444 cod. proc. pen. - evidenzia la consapevole scelta del legislatore del 2015 prima, e di quello del 2019 poi, di modulare diversamente l'ambito di applicazione delle disposizioni citate, estendendo solo alle ultime tre il richiamo all'art. 321 cod. pen., che continua invece a essere assente nell'art. 444, comma 1-*ter*, cod. proc. pen.: ciò che impone di concludere pianamente nel senso che ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit;

che, del resto, l'assenza dei delitti di corruzione attiva di cui all'art. 321 cod. pen. nell'elenco contenuto nell'art. 444, comma 1-*ter*, cod. proc. pen. era stata già rilevata - criticamente - durante i lavori preparatori della legge n. 69 del 2015 (intervento in Assemblea del sen. Nitto Francesco Palma nel corso della seduta pubblica n. 420 della XVII Legislatura, 31 marzo 2015) ed era stata oggetto di una pregiudiziale di costituzionalità alla Camera, discussa e respinta dall'Assemblea nella seduta pubblica n. 431 della XVII legislatura del 20 maggio 2015 (questione pregiudiziale di costituzionalità Santelli e altri, n. 1 - A.C. 3008);

che parimenti la dottrina che ha commentato la novella di cui all'art. 444, comma 1-*ter*, cod. proc. pen. ha puntualmente rilevato l'assenza dell'art. 321 cod. pen. dall'elenco dei delitti cui si applica la relativa disciplina, ritenendo tale lacuna intenzionale e, comunque, non colmabile in via interpretativa;

che la giurisprudenza di legittimità è, sia pure incidentalmente, giunta alla medesima conclusione (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 24 giugno 2020, n. 23602);

che, conseguentemente, la disposizione in questa sede censurata non è in radice applicabile a L. P., imputato di corruzione attiva ai sensi dell'art. 321 cod. pen., irrilevante risultando pertanto, sotto questo profilo, il concorso di altri imputati nel reato;

che, quanto invece a S. D., indicato nel capo di imputazione quale unico pubblico ufficiale autore di corruzione passiva ai sensi degli artt. 319 e 319-*bis* cod. pen., difetta *ictu oculi* nei suoi confronti il presupposto necessario per la rilevanza della questione sollevata, vale a dire l'esistenza di una pluralità di imputati in concorso tra loro, ciascuno dei quali avrebbe ricevuto soltanto una parte del prezzo del reato;

che risulta pertanto evidente che la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale prospettato non è strumentale e pregiudiziale alla decisione del giudizio *a quo*, che può essere definito indipendentemente dalla questione sollevata;

che il rilevato vizio di rilevanza determina l'inammissibilità della questione, rendendo superfluo l'esame dell'ulteriore profilo di inammissibilità prospettato dall'interveniente.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 444, comma 1-ter, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220194

N. 195

Sentenza 23 giugno - 26 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cittadinanza - Riconoscimento del diritto - Cause ostative - Morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento - Omessa esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, sezione civile, nel procedimento vertente tra G. G. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 29 settembre 2021, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 23 giugno 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 29 settembre 2021 e iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Trieste, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non esclude dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti dalla legge per la conclusione del relativo procedimento.

2.- In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che G. G., cittadina ucraina residente in Italia dal 6 settembre 2007, si era sposata, in data 14 marzo 2009, con G. R., cittadino italiano, e che, successivamente al matrimonio, aveva mantenuto la residenza in Italia.

2.1.- Il Tribunale rimettente espone che, in data 9 giugno 2011, G. G. inoltrava alla Prefettura un'istanza, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91 del 1992, diretta al riconoscimento della cittadinanza italiana. Tuttavia, in data 22 aprile 2013, le veniva notificato un provvedimento con cui tale istanza era dichiarata improcedibile a causa del decesso del coniuge, verificatosi il 27 luglio 2012.

2.2.- Il giudice *a quo* riporta, di séguito, che G. G. ha agito in giudizio per l'accertamento del suo diritto al conseguimento della cittadinanza italiana, asserendo di aver risieduto in Italia per il prescritto periodo di almeno due anni dopo il matrimonio, così integrando il presupposto richiesto dall'art. 5 della legge n. 91 del 1992.

Nel giudizio si è costituito il Ministero dell'interno, evidenziando che il decesso del coniuge dell'istante, verificatosi nelle more del procedimento amministrativo, avrebbe dato luogo a una delle cause ostative, di cui all'art. 5 della citata legge, secondo cui, «ai fini dell'acquisto della cittadinanza, non deve essere intervenuto, al momento dell'adozione del decreto prefettizio, lo scioglimento del matrimonio». Di conseguenza, deduceva la legittimità dell'operato dell'amministrazione convenuta e si opponeva alla domanda della ricorrente, chiedendone il rigetto.

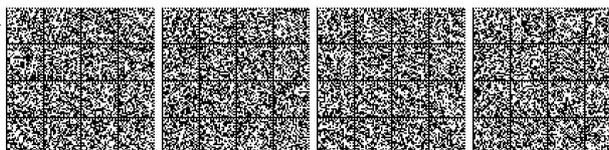
3.- Così riferite le premesse in fatto, il rimettente ritiene di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 5 della L. n. 91 del 1992 nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte sopravvenuta del coniuge del richiedente in pendenza dei termini previsti dalla legge per la conclusione del relativo procedimento».

4.- In punto di rilevanza, il Tribunale di Trieste sostiene che, «nel caso di specie, una pronuncia di incostituzionalità della norma nel senso sopra indicato consentirebbe alla ricorrente di eliminare l'ostacolo frapposto dal legislatore al riconoscimento del suo diritto» e che la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale è, pertanto, pregiudiziale alla definizione del giudizio principale.

Inoltre, reputa non percorribile una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, stante il suo tenore testuale.

5.- Quanto al giudizio sulla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa, innanzitutto, una violazione dell'art. 3 Cost., «in relazione agli artt. 111 e 24 Cost.».

5.1.- In particolare, ritiene «pacifica» la qualifica della situazione giuridica soggettiva invocata dalla ricorrente come diritto soggettivo, che «richiede un preventivo accertamento della P.A. diretto a verificarne i presupposti pre-stabiliti dalla legge». Su tale premessa, ravvisa «un'irragionevole disparità di trattamento di detta posizione giuridica rispetto a quei diritti che possono essere fatti valere direttamente in via giurisdizionale». Per questi ultimi opererebbe il principio di retroattività degli effetti della pronuncia al momento della domanda. Viceversa, per il diritto in esame, l'assetto normativo imporrebbe di «considerare la situazione esistente al momento dell'adozione del provvedimento amministrativo, a nulla rilevando che i presupposti legislativi per il riconoscimento del diritto già sussistessero al momento della domanda».



In tal modo, il «procedimento amministrativo [...] finirebbe con l'assurgere, surrettiziamente, a limite all'accertamento giurisdizionale del diritto, in palese contrasto con l'art. 24 Cost.».

5.2.- Inoltre, prosegue il rimettente, risulterebbe violato anche l'art. 97 Cost., in quanto «il riconoscimento della posizione giuridica dell'individuo» verrebbe pregiudicato «dalla durata del procedimento amministrativo», in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ivi disposto. Questo, viceversa, esigerebbe che la durata del procedimento amministrativo non vada «a discapito della domanda di accertamento del diritto, analogamente a quanto desumibile dai principi del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.».

5.3.- Infine, secondo il giudice *a quo*, la norma si dimostrerebbe intrinsecamente irragionevole, e perciò ulteriormente lesiva dell'art. 3 Cost. L'irragionevolezza risiederebbe nella equiparazione fra il «decesso del coniuge del richiedente, intervenuto [...] in seguito alla presentazione dell'istanza di cui al citato art. 5», e le «altre situazioni ivi contemplate (separazione, annullamento, cessazione degli effetti civili e altre cause di scioglimento del matrimonio)», riconducibili alla sfera di volontà e al dominio del richiedente. In tal modo, si finirebbe irragionevolmente per subordinare il riconoscimento del diritto a «una circostanza del tutto aleatoria», estranea alle ragioni «sottese al riconoscimento del diritto stesso» e avulsa dall'obiettivo di evitare matrimoni preordinati al solo acquisto della cittadinanza.

6.- Con atto depositato il 28 gennaio 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio, disciplinata dalla disposizione censurata, troverebbe il suo fondamento nella particolare tutela che il legislatore ha inteso riservare al nucleo familiare costituito dal vincolo matrimoniale fra un cittadino italiano e un cittadino straniero o apolide.

La norma censurata non sarebbe finalizzata «a tutelare un autonomo e personale interesse dello straniero a ottenere la cittadinanza per matrimonio avulso dalla sua condizione di coniuge da almeno due anni di un cittadino italiano, ma a offrire al cittadino straniero o apolide», in quanto sposato con un italiano, uno strumento di speciale rafforzamento della sua posizione, rispetto alla sua possibile permanenza sul territorio nazionale e «al suo diritto di entrare e uscire liberamente da tale territorio».

La disciplina censurata sarebbe coerente con tale *ratio*, in quanto volta ad assicurare ai componenti del nucleo familiare la speciale forma di stabilizzazione prevista dal censurato art. 5, sul presupposto che tale nucleo, al momento dell'emanazione del provvedimento, sussista.

In sostanza, l'Avvocatura ritiene che l'esistenza del nucleo familiare costituisca elemento costitutivo «del diritto o interesse legittimo alla naturalizzazione», secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 91 del 1992, il che comporterebbe - con il sopravvenuto venir meno di tale presupposto - non un rigetto dell'istanza, ma la definitiva interruzione della procedura di naturalizzazione.

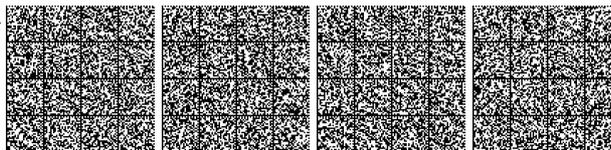
Da ciò l'Avvocatura desume l'esito irragionevole che deriverebbe da un eventuale accoglimento delle questioni sollevate, in quanto si consentirebbe, soltanto nel caso del decesso del coniuge del cittadino italiano, il completamento della procedura di naturalizzazione, nonostante il venir meno del vincolo matrimoniale.

7.- Con atto depositato il 26 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato memoria, reiterando gli argomenti già svolti in sede di intervento.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 29 settembre 2021 e iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Trieste, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non esclude dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti dalla legge per la conclusione del relativo procedimento.

2.- L'art. 5 della legge n. 91 del 1992 dispone che «[i]l coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi».



3.- Ad avviso del rimettente, la citata disposizione includerebbe, tra le cause ostative al conferimento della cittadinanza, lo scioglimento del matrimonio derivante dalla morte del coniuge del richiedente in pendenza del procedimento per l'attribuzione della cittadinanza.

Simile norma comporterebbe la lesione di plurimi parametri costituzionali.

3.1.- Innanzitutto, secondo quanto affermato nell'ordinanza, violerebbe l'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 111 e 24 Cost.

A differenza di quanto accade nel caso dei diritti che possono essere fatti valere in via giurisdizionale, per i quali opera il principio di retroattività degli effetti della pronuncia al momento della domanda, nel caso di specie, una circostanza verificatasi nella pendenza del procedimento amministrativo impedirebbe il riconoscimento del diritto alla cittadinanza.

In tal modo, lo stesso procedimento «finirebbe con l'assurgere, surrettiziamente, a limite all'accertamento giurisdizionale del diritto, in palese contrasto con l'art. 24 Cost.» e con il principio «del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.».

3.2.- Così operando, la norma censurata violerebbe - in base alla ricostruzione del rimettente - anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, disposto dall'art. 97 Cost., in quanto la «posizione giuridica dell'individuo» risulterebbe pregiudicata «dalla durata del procedimento amministrativo».

3.3.- Infine, il giudice *a quo* ritiene autonomamente violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca della norma, che include la morte del coniuge, nella pendenza del procedimento amministrativo, fra le cause ostative del riconoscimento della cittadinanza al coniuge superstite, considerandola alla stessa stregua delle altre fattispecie previste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992.

Non sarebbe, infatti, giustificata l'equiparazione fra il «decesso del coniuge del richiedente, intervenuto [...] in seguito alla presentazione dell'istanza di cui al citato art. 5», ipotesi «del tutto aleatoria» e indipendente dal comportamento dell'avente diritto alla cittadinanza, e le «altre situazioni ivi contemplate (separazione, annullamento, cessazione degli effetti civili e altre cause di scioglimento del matrimonio)», riconducibili alla sfera di volontà e al dominio del richiedente.

Individuata la *ratio* dell'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992 nell'esigenza di evitare matrimoni preordinati al solo acquisto della cittadinanza, il rimettente reputa irragionevole che essa ricomprenda anche il caso del decesso del coniuge, che è estraneo sia alla citata motivazione, sia, più in generale, alle ragioni «sottese al riconoscimento del diritto stesso».

4.- La questione di legittimità costituzionale incentrata sull'art. 3 Cost., sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, è fondata.

5.- In via preliminare, si rende necessario un breve inquadramento sistematico della norma censurata.

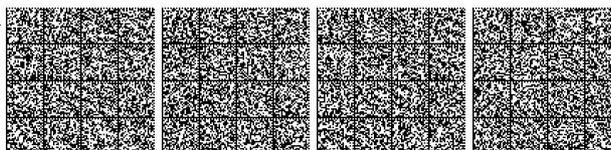
L'art. 5 della legge n. 91 del 1992 disciplina uno dei modi di acquisto di diritto della cittadinanza italiana.

Nella sua formulazione originaria, la disposizione aveva riprodotto l'art. 1 della precedente legge 21 aprile 1983, n. 123 (Disposizioni in materia di cittadinanza), stabilendo che «[i]l coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando risieda da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussiste separazione legale».

Successivamente, l'art. 1, comma 11, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ha novellato l'art. 5 sotto diversi profili.

Da un lato, è stato innalzato da sei mesi a due anni il termine a partire dal quale, ove l'istante abbia risieduto in Italia dopo il matrimonio, può essere richiesta la cittadinanza, mentre è rimasto invariato il periodo di tre anni previsto qualora la residenza sia all'estero. Al contempo, è stata aggiunta, al comma 2, la previsione secondo la quale, «in presenza di figli nati o adottati dai coniugi», entrambi i termini, sopra richiamati, vengono ridotti della metà.

Da un altro lato, l'art. 5, comma 1, ha stabilito che «lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio» o «la separazione personale dei coniugi», che ostano al riconoscimento della cittadinanza, non devono sussistere al momento dell'adozione del decreto di conferimento, di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 91 del 1992. E tale decreto, in base a quanto dispone l'art. 9-ter della medesima legge - introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - può essere adottato entro un termine di «ventiquattro mesi prorogabile sino al massimo di trentasei mesi dalla data di presentazione della domanda».



Infine, sono previste cause ostative all'acquisto della cittadinanza, correlate alla condanna per taluni illeciti penali, dal successivo art. 6 della stessa legge n. 91 del 1992, che, al comma 1, lettera c), aggiunge anche un'ulteriore preclusione all'acquisto della cittadinanza, costituita dalla sussistenza di «comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica».

6.- La *ratio* della disciplina di cui all'art. 5 della legge n. 91 del 1992, e delle norme a esso correlate, è quella di offrire allo straniero o all'apolide un modo di acquisto della cittadinanza agevolato rispetto ai meccanismi concessori, sul presupposto della sua appartenenza a una comunità familiare, fondata sul vincolo matrimoniale con un cittadino italiano.

6.1.- In particolare, il prolungamento del termine relativo alla durata del rapporto matrimoniale, introdotto con la legge n. 94 del 2009, ha posto l'accento, oltre che sull'atto del matrimonio, sulla partecipazione a un nucleo familiare, protratta per un lasso di tempo, che, come si è visto, va da un minimo di un anno, nel caso in cui vi siano figli e la residenza in Italia, a tre anni, in assenza di figli e con la residenza all'estero.

Elementi costitutivi della situazione giuridica soggettiva diretta al conseguimento della cittadinanza sono, dunque, i requisiti, positivi e negativi, indicati dagli artt. 5 e 6 della legge n. 91 del 1992.

Nello specifico, se è vero che la mancanza dello scioglimento, dell'annullamento o della cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché l'assenza della separazione personale dei coniugi sono riferite, dall'art. 5, comma 1, - come novellato nel 2009 -, «al momento dell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 1», esse, a ben vedere, rilevano già al momento della presentazione dell'istanza, in quanto elementi costitutivi del diritto, il quale presuppone l'attualità del rapporto coniugale.

Non è dato, viceversa, ritenere - come sembra sostenere l'Avvocatura - che elemento costitutivo «del diritto o interesse legittimo alla naturalizzazione» sia l'esistenza del nucleo familiare al momento dell'adozione del decreto, poiché ciò equivarrebbe ad affermare che il soggetto che presenta l'istanza, in un momento necessariamente antecedente alla emanazione del provvedimento, possa invocare il riconoscimento di un diritto non ancora integrato in tutti i suoi presupposti costitutivi. Oltretutto, ne deriverebbe la possibilità di attribuire la cittadinanza al coniuge che, al momento della presentazione dell'istanza sia legalmente separato, qualora lo stesso, prima dell'emanazione del provvedimento, si sia riconciliato.

Di conseguenza, elementi costitutivi per il riconoscimento della cittadinanza, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91 del 1992, sono la sussistenza, al momento della presentazione dell'istanza, di un rapporto coniugale, protratto per il periodo di tempo richiesto dalla legge, in mancanza delle vicende che inficiano il matrimonio o il relativo rapporto. Se, poi, tali vicende sopraggiungono nella pendenza del procedimento amministrativo, esse vengono a configurarsi quali cause ostative al riconoscimento del diritto stesso.

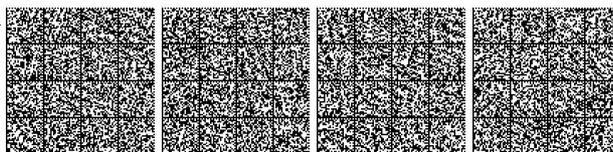
6.2.- Tanto premesso, occorre individuare la *ratio* della peculiare previsione delle citate cause ostative, le quali, di fatto, finiscono per prolungare di un periodo variabile, che dipende dall'attività amministrativa e che può arrivare ad aggiungere sino a ulteriori tre anni (art. 9-ter della legge n. 91 del 1992), la durata del vincolo matrimoniale richiesta per conseguire la cittadinanza.

Una prima giustificazione di tale previsione potrebbe ravvisarsi - come sostiene l'Avvocatura - nella scelta di far gravare sull'istante il rischio del venir meno dei presupposti costitutivi del diritto nella pendenza del procedimento, al fine di garantire l'attualità della appartenenza al nucleo familiare dello straniero (o dell'apolide), al momento dell'attribuzione della cittadinanza.

In alternativa, dovrebbe ipotizzarsi che la *ratio* sia quella prospettata dal Tribunale rimettente, in base alla quale la norma avrebbe il compito di prevenire usi strumentali del matrimonio, contratto al solo scopo di conseguire la cittadinanza.

7.- Ebbene, nessuna delle due rationes sopra prospettate consente di superare il vaglio di ragionevolezza rispetto alla norma che ricomprende fra gli elementi ostativi al conferimento della cittadinanza il decesso del coniuge dell'istante, verificatosi in pendenza del procedimento per il riconoscimento del diritto.

7.1.- Innanzitutto, se è vero che la disciplina di cui all'art. 5 della legge n. 91 del 1992 intende agevolare l'integrazione nella comunità statale di chi abbia fatto parte per un periodo di tempo di un nucleo familiare fondato sul vincolo matrimoniale con un cittadino italiano, pretendere in aggiunta l'attualità di tale appartenenza, al momento dell'adozione del decreto, facendo gravare sull'istante anche il rischio della morte del coniuge - nella pendenza del procedimento - equivale a porre a carico di chi ha già maturato i presupposti costitutivi del diritto al riconoscimento della cittadinanza un'alea che gli è totalmente estranea, che sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto alla cittadinanza. Lo straniero (o l'apolide) rimasto vedovo ha vissuto nella comunità familiare, costituita in virtù del vincolo matrimoniale con il cittadino italiano, non solo per tutto il tempo richiesto dalla legge per presentare l'istanza di cittadinanza, ma anche per tutto il tempo successivo, sino a che l'evento naturale della morte ha reso impossibile la prosecuzione di tale rapporto.



Non è, dunque, ragionevole negare il riconoscimento della cittadinanza a chi ha presentato, nella qualità di coniuge, la relativa istanza, già supportata dai presupposti costitutivi del diritto, per effetto di un evento naturale sottratto al suo dominio, del tutto estraneo alla sua condotta e che spezza fisiologicamente il legame giuridico; tant'è che l'ordinamento riconosce la più ampia protezione al coniuge superstite, in ambito non solo successorio, ma anche previdenziale e assistenziale.

La morte, pur se scioglie il vincolo matrimoniale, non fa venir meno, tuttavia, la pienezza delle tutele, privatistiche e pubblicistiche, fondate sull'aver fatto parte di una comunità familiare, basata sulla solidarietà coniugale, e dunque non può inibire la spettanza di un diritto sostenuto dai relativi presupposti costitutivi.

In definitiva, è irragionevole negare all'istante, che ha presentato la domanda di cittadinanza e ha maturato i relativi presupposti, il riconoscimento della stessa, in ragione di un evento - qual è la morte del coniuge - del tutto indipendente sia dalla sfera di controllo dello stesso istante, sia dalla *ratio* dell'attribuzione della cittadinanza.

E ciò è tanto più irragionevole in quanto potrebbe sussistere finanche un nucleo familiare attuale costituito dal coniuge, rimasto vedovo, con gli eventuali figli nati o adottati dai coniugi.

7.2.- Quanto all'altra ipotetica *ratio*, riferita a una possibile volontà legislativa di prevenire usi strumentali del matrimonio, finalizzato al mero scopo di conseguire la cittadinanza, si tratta di una prospettiva che rende parimenti irragionevole l'inclusione, fra le cause ostative al riconoscimento del diritto, del decesso verificatosi in pendenza del procedimento.

Va premesso, a riguardo, che manca - nella disciplina relativa alla cittadinanza - una disposizione specifica inerente ai matrimoni fittizi, ossia ai matrimoni contratti in frode alla legge, cui si riferiscono gli artt. 29, comma 9, e 30, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Tali disposizioni prevedono, rispettivamente, che venga respinta la richiesta di ricongiungimento familiare «se è accertato che il matrimonio [ha] avuto luogo allo scopo esclusivo di consentire all'interessato di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato» e che «[i]l permesso di soggiorno nei casi di cui al comma 1, lettera *b*), è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole. La richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero, di cui al comma 1, lettera *a*), è rigettata e il permesso di soggiorno è revocato se è accertato che il matrimonio [ha] avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato».

Orbene, in mancanza di un'analogia disciplina che regoli espressamente, nella materia dell'attribuzione della cittadinanza, le conseguenze della dimostrazione di un matrimonio fittizio, potrebbe ritenersi che il legislatore abbia voluto assicurarsi che, almeno sino all'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza, non sussistano patologie dell'atto o cause di scioglimento del vincolo o di cessazione degli effetti civili o di sospensione degli stessi, che potrebbero essere indirettamente indici di un matrimonio fittizio o di una reazione ad esso da parte dell'altro coniuge.

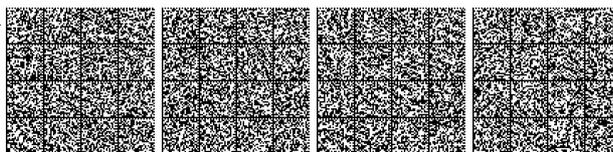
Senonché, anche a voler ravvisare nell'obiettivo di fronteggiare il citato fenomeno la *ratio* dello spostamento, al momento dell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 91 del 1992, del vaglio sulla attualità della relazione familiare, resta, in ogni caso, confermata l'assoluta estraneità, rispetto a simile motivazione, della fattispecie del decesso del coniuge, sopraggiunto in pendenza del procedimento amministrativo.

L'uso strumentale dell'istituto matrimoniale per poter conseguire la cittadinanza, ossia un negozio in frode alla legge, caratterizzato da una predeterminazione di eventi - il contrarre matrimonio senza dar seguito agli effetti giuridici dell'atto, con il solo scopo di conseguire la cittadinanza - risulta, infatti, del tutto alieno rispetto all'evento naturale della morte, che non consente di far presumere la sussistenza di un matrimonio fittizio.

8.- Deve, dunque, concludersi che la norma che ascrive il decesso del coniuge, nella pendenza del procedimento per l'attribuzione della cittadinanza, tra i fattori ostativi al suo riconoscimento - in quanto causa di scioglimento del matrimonio - è irragionevole rispetto a qualsivoglia giustificazione riferibile all'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di ragionevolezza è, infatti, leso «quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000)» (sentenza n. 6 del 2019; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 125 del 2022). In tal caso, il giudizio di ragionevolezza consiste «in un “apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere” (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007)» (sentenza n. 86 del 2017)» (sentenza n. 6 del 2019).

Tale conformità non sussiste nella norma censurata che, pertanto, viola l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza.



9.- L'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992 deve essere allora dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7, comma 1. In altri termini, la norma è illegittima in quanto riferisce al momento dell'adozione del decreto, di cui all'art. 7, comma 1, anziché al momento della presentazione dell'istanza, l'accertamento del mancato scioglimento del matrimonio per morte del coniuge.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7, comma 1.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220195

N. 196

Sentenza 23 giugno - 26 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Redditi fondiari - Concorso alla formazione del reddito complessivo, indipendentemente dalla loro percezione - Esclusione dei canoni non percepiti accertati in sede giudiziaria, al di fuori del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di capacità contributiva - Inammissibilità della questione.

- D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 26, comma 1, «seconda parte».
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 53, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, «seconda parte», del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), nella formulazione introdotta dall'art. 8, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Toscana nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze e Heather Ann Pamela McLaughlin, con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 aprile 2019 (reg. ord. n. 148 del 2021), la Commissione tributaria regionale della Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, «seconda parte», del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) «nella parte in cui, in particolare, nel prevedere che il reddito dei canoni non percepiti dai soggetti che possiedono immobili a titolo di proprietà non concorre alla formazione del reddito, subordina detta previsione alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore».

Tale disposizione, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, prevede che «[i] redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore. Per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell'ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità è riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare».

1.1.- In punto di fatto la CTR rimettente riferisce di essere chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto dalla contribuente Heather Ann Pamela McLaughlin avverso l'avviso di accertamento ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) e addizionali comunali e regionali emesso nei suoi confronti dall'Agenzia delle entrate di Firenze, per l'anno di imposta 2010, in conseguenza dell'omessa dichiarazione del reddito di immobili concessi in locazione alla società Infinity Design srl.

In particolare, secondo quanto afferma il giudice *a quo*, il ricorso avrebbe dato atto che il 13 marzo 2014 la società locataria era stata dichiarata fallita e che «la stessa, evidentemente perché in stato di dissesto già negli anni precedenti, non aveva corrisposto durante il 2010 canone alcuno».

La CTR espone, poi, che avverso la sentenza di prime cure - che ha annullato l'avviso impugnato, in quanto emesso «in violazione del principio di “capacità contributiva” [...] posto che la contribuente nel produrre in giudizio la documentazione relativa all'ammissione al passivo fallimentare della società conduttrice aveva dato prova della effettiva mancata percezione dei canoni di locazione» - l'Agenzia delle entrate ha interposto appello specificamente dolendosi dell'erronea applicazione del citato art. 26, comma 1, t.u. imposte redditi.



1.2.- In punto di diritto, il rimettente premette che, in forza della «seconda parte» della disposizione appena citata, il canone di locazione di immobili ad uso abitativo non effettivamente percepito non concorrerebbe a formare il reddito nel caso in cui la mancata riscossione derivi da morosità del conduttore accertata a seguito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto e che ciò costituirebbe una deroga a quanto stabilito dal periodo precedente, a mente del quale «[i] redditi fondiari concorrono, indipendentemente dalla percezione, a formare il reddito complessivo».

In particolare, ad avviso del giudice *a quo*, la ragione della deroga sarebbe da ricondurre «all'accertamento giurisdizionale della morosità», che consentirebbe: *a)* di evitare allegazioni fraudolente delle parti circa la mancata percezione del canone; *b)* «di sollevare dall'obbligo della contribuzione tributaria chi con certezza, ed all'esito di un vero e proprio accertamento giurisdizionale, non ha riscosso un reddito».

Pertanto, sulla base di queste premesse interpretative, il rimettente conclude che l'art. 26, comma 1, t.u. imposte redditi, violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost. nella parte in cui, stabilendo che il reddito derivante dai canoni non percepiti non concorre alla formazione del reddito complessivo, «subordina detta previsione alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore», anziché a tutte le ipotesi in cui «ve ne sia dimostrazione in sede giudiziaria».

La norma censurata, infatti, comporterebbe una disparità di trattamento sia nei confronti di chi, «non percependo alcun reddito, non corrisponde all'erario alcunché», sia nei confronti di chi - come nel caso della contribuente che qui interessa - «per motivi diversi dalla morosità del conduttore» non abbia comunque riscosso il canone, cosicché sarebbe chiamato «a concorrere alle spese pubbliche in ragione della (sua) capacità contributiva chi per tabulas (id est per fatto accertato in sede giudiziaria) detta capacità non la possiede».

1.3.- Ai fini della rilevanza, il rimettente afferma che «il giudizio [...] non p[otrebbe] essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata dalla CTR della Toscana sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

2.1.- Preliminarmente l'interveniente, ricordata la formulazione dell'art. 26, comma 1, t.u. imposte redditi applicabile *ratione temporis*, dà comunque conto che essa, fra l'altro, è stata recentemente modificata dall'art. 3-*quinquies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, il quale stabilisce che, limitatamente ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, i canoni non percepiti non concorrono alla formazione del reddito ai fini dell'IRPEF sin dal momento dell'intimazione di sfratto o dell'ingiunzione di pagamento, senza quindi dover attendere la convalida dello sfratto stesso.

2.2.- Ciò premesso, la difesa statale rileva che la norma censurata subordina la non concorrenza del canone di locazione alla formazione del reddito complessivo a due condizioni: *a)* che si tratti di locazione di immobili ad uso abitativo; *b)* che sia concluso il procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore.

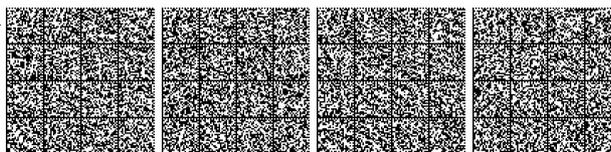
Tanto chiarito, l'Avvocatura generale sostiene che la motivazione dell'ordinanza di rimessione sulla non manifesta infondatezza sarebbe incentrata solo sull'asserita illegittimità costituzionale della seconda delle due descritte condizioni, mentre «[n]essuna espressa denuncia viene invece sollevata» in relazione alla prima condizione, «ossia l'essere la deroga in esame esclusivamente riferita alle locazioni ad uso abitativo».

L'interveniente precisa poi che, «[n]el caso in esame, peraltro, risulta pacifica la circostanza che la locazione oggetto del giudizio principale era di tipo commerciale e non ad uso abitativo» e che «[q]uesta importante e non contestata circostanza fattuale» comporterebbe «l'irrimediabile inammissibilità della questione».

Più in particolare, a parere della difesa statale, ove si ritenesse che la richiesta del rimettente sia finalizzata a un intervento additivo che estenda la portata della norma alle altre ipotesi di accertamento giudiziale diverse da quello compiuto in sede di convalida di sfratto per morosità, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, posto che, nella specie, la natura commerciale della locazione in ogni caso osterebbe all'applicazione di tale addizione, perché questa rimarrebbe limitata alle locazioni di immobili ad uso abitativo.

Diversamente, qualora si assumesse che il petitum non solo auspichi di attingere al risultato appena detto, ma implicitamente miri anche a estenderne gli effetti ai contratti di locazione di immobili diversi da quelli ad uso abitativo, la questione sarebbe inammissibile per assoluto difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, atteso che non sarebbe stata spesa «neppure una parola» per spiegare le ragioni di illegittimità costituzionale di tale specifica condizione (a sostegno è citata l'ordinanza di questa Corte n. 318 del 2004).

2.3.- Sotto un distinto profilo, secondo l'Avvocatura generale, la questione sarebbe comunque inammissibile per difetto di rilevanza o comunque, anche in questo caso, per insufficiente motivazione sulla stessa.



A fondamento di tale eccezione l'interveniente premette che con la sentenza, interpretativa di rigetto, n. 362 del 2000, emessa in relazione alla disciplina dei redditi fondiari prima dell'emanazione della norma censurata, questa Corte avrebbe affermato che il riferimento al canone di locazione (anziché alla rendita catastale) verrebbe meno solo al momento della cessazione del rapporto di locazione, da individuarsi, oltre che nella conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto, in tutte le ipotesi a essa equipollenti, come la scadenza del termine (art. 1596 del codice civile), ovvero qualsiasi causa di risoluzione del contratto (artt. 1454 e 1456 cod. civ.).

Pertanto, rilevato che, ai sensi dell'art. 80, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), il rapporto locatizio non si scioglie automaticamente a seguito della declaratoria di fallimento del conduttore, la difesa statale sostiene che il rimettente non avrebbe considerato che «il mero fallimento» non è «assimilabile alle ipotesi di cessazione del rapporto locatizio enucleate dalla Corte» o alla conclusione del procedimento di convalida di sfratto, di cui alla seconda parte del comma 1 dell'art. 26 t.u. imposte redditi.

2.4.- L'Avvocatura argomenta poi la non fondatezza della questione in relazione a entrambi gli evocati parametri costituzionali.

Secondo la difesa statale, la previsione per cui il contribuente sarebbe obbligato a dichiarare anche i canoni relativi alle mensilità non corrisposte non sarebbe lesiva del principio di capacità contributiva.

Tale disciplina, seppure nella sua previgente formulazione, avrebbe difatti già superato, sotto tale profilo, il vaglio di legittimità costituzionale in occasione della citata sentenza n. 362 del 2000 e, in ogni caso, andrebbe considerata l'ampia discrezionalità da sempre riconosciuta da questa Corte al legislatore tributario nell'individuazione degli indici di capacità contributiva.

Anche quanto all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., poi, la difesa statale riproduce ampi stralci della motivazione della suddetta pronuncia al fine di contestare l'assunto del rimettente per cui la norma censurata determinerebbe una disparità di trattamento nei confronti di chi - in ipotesi diverse dalla convalida di sfratto per morosità del conduttore - non riscuote alcun canone di locazione.

Sarebbe piuttosto la aggiunta auspicata dal rimettente a determinare «una grave ed ingiustificata discrasia nel sistema», introducendo, «per i soli redditi derivanti da immobili locati, un criterio completamente diverso da quello operante per i redditi fondiari relativi ad immobili non locati, per i quali la regola generale - come visto - è incentrata sulla irrilevanza della concreta percezione».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 16 aprile 2019 (reg. ord. n. 148 del 2021), la Commissione tributaria regionale della Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, «seconda parte», del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) «nella parte in cui, in particolare, nel prevedere che il reddito dei canoni non percepiti dai soggetti che possiedono immobili a titolo di proprietà non concorre alla formazione del reddito, subordina detta previsione alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore».

Tale disposizione, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, prevede che «[i] redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore. Per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell'ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità è riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare».

Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere in ordine al ricorso proposto da una contribuente avverso l'avviso di accertamento ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) e addizionali comunali e regionali emesso nei suoi confronti dall'Agenzia delle entrate di Firenze, per l'anno di imposta 2010, in conseguenza dell'omessa dichiarazione del reddito di immobili concessi in locazione alla società Infinity Design srl, dichiarata fallita il 13 marzo 2014, la quale, «evidentemente perché in stato di dissesto già negli anni precedenti, non aveva corrisposto durante il 2010 canone alcuno».

In punto di rilevanza, il rimettente afferma che «il giudizio [...] non p[otrebbe] essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione».



Quanto alla non manifesta infondatezza, la CTR premette che la «seconda parte» del comma 1 dell'art. 26 t.u. imposte redditi costituirebbe una deroga al primo periodo del medesimo comma, ai sensi del quale «[i] redditi fondiari concorrono, indipendentemente dalla percezione, a formare il reddito complessivo», e sostiene che la ragione della deroga sarebbe da ricondurre «all'accertamento giurisdizionale della morosità», che consentirebbe: *a)* di evitare allegazioni fraudolente delle parti circa la mancata percezione del canone; *b)* «di sollevare dall'obbligo della contribuzione tributaria chi con certezza, ed all'esito di un vero e proprio accertamento giurisdizionale, non ha riscosso un reddito».

Da tale premessa discenderebbe che l'art. 26, comma 1, t.u. imposte redditi violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui consente che i canoni non percepiti non concorrano alla formazione del reddito complessivo solo in caso di conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore e non anche «tutte le volte in cui il contribuente non riscuota il canone/reddito e ve ne sia dimostrazione in sede giudiziaria».

La norma censurata, infatti, comporterebbe una disparità di trattamento sia nei confronti di chi, «non percependo alcun reddito, non corrisponde all'erario alcunché», sia nei confronti di chi - come nel caso che qui interessa -, «per motivi diversi dalla morosità del conduttore», non abbia comunque riscosso il canone, sicché sarebbe chiamato «a concorrere alle spese pubbliche in ragione della (sua) capacità contributiva chi per tabulas (id est per fatto accertato in sede giudiziaria) detta capacità non la possiede».

2.- All'esame dell'ordinanza occorre premettere una pur sintetica illustrazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, nel cui ambito si è verificata, a partire da un determinato momento, un'asimmetria nella disciplina tributaria dei canoni non riscossi, a seconda che questi siano relativi a contratti di locazione di immobili ad uso abitativo o ad uso diverso (ovvero, in senso lato, commerciale).

2.1.- Il primo periodo del comma 1 dell'art. 26 t.u. imposte redditi sancisce la regola generale per cui i redditi fondiari concorrono a formare il reddito complessivo indipendentemente dalla loro percezione.

Per tale categoria reddituale, infatti, il presupposto dell'imposta deriva dal possesso di un immobile: *a)* qualificato da un titolo di appartenenza (proprietà, enfiteusi, usufrutto o altro diritto reale); *b)* situato nel territorio dello Stato; *c)* iscritto, con attribuzione di rendita, nel catasto dei terreni o nel catasto edilizio urbano.

In linea di principio, dunque, la determinazione dei redditi fondiari avviene nell'ottica tipica del catasto, ovvero in modo medio ordinario mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo stabilite dalla legge catastale, finalizzate ad apprezzare la potenzialità reddituale del bene immobile.

Per gli immobili locati, il legislatore ha però nel tempo introdotto una diversa disciplina di determinazione del reddito fondiario, prevedendo l'assoggettamento a tassazione del valore più elevato tra il canone di locazione risultante dal contratto, ridotto di una certa percentuale, e la rendita catastale.

Tale criterio, se ha reso più vicina all'effettività la quantificazione dell'imponibile, non ha però alterato quella logica di un'imposizione a carattere virtuale o figurativo, che tradizionalmente caratterizza l'intera categoria dei redditi fondiari.

Attraverso il riferimento alla maturazione del credito *ex contractu* è stato, infatti, introdotto un diverso indice per misurare la potenzialità economica, ma è rimasto in ogni caso valido - sino alla più recente evoluzione per le locazioni di immobili ad uso abitativo che si descriverà al punto successivo - il principio generale per cui i redditi fondiari concorrono «indipendentemente dalla percezione» a formare il reddito complessivo; pertanto, in tale logica, la morosità del conduttore non costituisce un elemento idoneo a far venire meno l'obbligo per il locatore di indicare nella dichiarazione annuale dei redditi il canone annuo pattuito e di corrispondere la relativa imposta.

Solo le varie fattispecie di risoluzione del contratto, così come chiarito in via interpretativa dalla sentenza n. 362 del 2000 di questa Corte, determinano il venir meno del riferimento al reddito locativo e fanno tornare in vigore la regola generale della tassazione sulla base della rendita catastale.

2.2.- Rispetto a questa disciplina, che si applicava indistintamente agli immobili sia ad uso abitativo, sia commerciale, l'art. 8, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), ha dato luogo a una vera e propria soluzione di continuità.

Ha infatti aggiunto al comma 1 dell'art. 23 t.u. imposte redditi - ora 26 a seguito della rinumerazione operata dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344 (Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80) - due periodi in cui si dispone che «[i] redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore. Per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell'ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità è riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare».



Si tratta di una evidente deroga al tradizionale principio che caratterizza i redditi fondiari, perché stabilisce, ma solo per le locazioni di immobili ad uso abitativo, che la mora debendi del conduttore, se accertata dal giudice attraverso la procedura ex artt. 658 e seguenti del codice di procedura civile, fonda il riconoscimento di un credito d'imposta per i canoni non percepiti, ancorché resti, di per sé, impregiudicato il diritto alla percezione del canone pattuito in base al contratto.

Tale significativa novità - che attraverso un accostamento al principio di cassa attribuisce rilievo al momento della percezione dei canoni - non ha quindi riguardato tutte le locazioni: per quelle relative agli immobili ad uso commerciale è, infatti, rimasto fermo il metodo figurativo di imputazione, con la conseguenza che i canoni da locazione concorrono «indipendentemente dalla percezione» a formare il reddito complessivo.

Va peraltro ricordato che tale novella è stata oggetto di numerose critiche da parte della dottrina, laddove stabilisce una diversità di trattamento tra le diverse tipologie di locazioni.

2.3.- Da ultimo, va rilevato che la Corte di cassazione ha reiteratamente affermato che, dato il tenore della norma, la suddetta deroga non può essere estesa ai contratti di locazione ad uso non abitativo, ovverosia destinati ad uso ufficio e ad uso commerciale: il criterio di imputazione del reddito di locazione in questi casi prescinde, dunque, dalla effettiva percezione dei canoni (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 18 gennaio 2012, n. 651; più recentemente, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 14 aprile 2022, n. 12254).

2.4.- A completamento del quadro normativo, va infine segnalato che di recente l'asimmetria tra locazioni di immobili ad uso abitativo e ad uso commerciale, quanto a criterio di imputazione dei redditi di locazione, si è ulteriormente accentuata, perché per i primi si è previsto che i canoni non percepiti non concorrono a formare il reddito laddove la mancata percezione sia comprovata dall'intimazione di sfratto per morosità o dall'ingiunzione di pagamento (art. 26, comma 1, seconda parte, t.u. imposte redditi, come modificato dall'art. 3-*quiquies*, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58).

Per quanto qui rileva, va però precisato che, in ogni caso, tale disciplina chiaramente non è applicabile nel giudizio *a quo*, dal momento che, tra l'altro, per effetto dell'art. 6-*septies*, comma 2, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, essa concerne esclusivamente i «canoni derivanti dai contratti di locazione di immobili non percepiti a decorrere dal 1° gennaio 2020».

3.- Quanto sopra premesso consente ora di passare in disamina le prime due eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappresentanza e a difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- La difesa statale assume che la motivazione dell'ordinanza di rimessione sulla non manifesta infondatezza sarebbe incentrata solo sulla limitazione del regime derogatorio previsto dalla norma censurata alla mancata percezione dei canoni accertata all'esito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore, mentre «[n]essuna espressa denuncia viene invece sollevata» in relazione alla limitazione di tale disciplina alle sole locazioni di immobili ad uso abitativo.

E a ciò aggiunge che «[n]el caso in esame, peraltro, risulterebbe pacifica la circostanza che la locazione oggetto del giudizio principale era di tipo commerciale e non ad uso abitativo».

Da qui, a parere dell'interveniente, ove si ritenesse la richiesta del giudice *a quo* finalizzata a un'aggiunta relativa alle ipotesi di accertamento giudiziale diverse da quella contemplata dalla norma censurata, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, posto che, nella specie, in ogni caso la natura commerciale della locazione osterebbe all'applicazione della deroga alla fattispecie in esame.

Diversamente - prosegue l'Avvocatura generale - qualora si assumesse che il petitum, non solo auspichi detto risultato, ma implicitamente miri anche a estenderne gli effetti ai contratti di locazione diversi da quelli ad uso abitativo, la questione sarebbe inammissibile per assoluto difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, atteso che non sarebbe stata spesa «neppure una parola» per spiegare le ragioni di illegittimità costituzionale di tale specifica condizione.

4.- Le eccezioni sono fondate nei termini di seguito illustrati.

4.1.- Va innanzitutto chiarito che il rimettente ambisce a un'estensione del regime derogatorio dettato dalla seconda parte del comma 1 dell'art. 26 t.u. imposte redditi «tutte le volte in cui il contribuente non riscuota il canone/reddito e ve ne sia dimostrazione in sede giudiziaria».



Nel formulare tale ampio *petitum*, tuttavia, il rimettente non offre sufficienti elementi sulla fattispecie sottoposta al suo esame e omette del tutto di confrontarsi con la parte del censurato art. 26 che limita la deroga da esso prevista ai soli contratti di locazione ad uso abitativo, senza prendere in alcun modo in considerazione quella singolare asimmetria rispetto ai contratti di locazione ad uso non abitativo che, come si è descritto in precedenza, ha caratterizzato lo sviluppo dell'ordinamento.

Sono tali lacune che depongono a favore della fondatezza delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale, che sarebbero state invece superabili qualora: *a*) l'ordinanza avesse chiarito (*recte*: avesse potuto chiarire) che nella fattispecie si trattava di un contratto di locazione ad uso abitativo, oppure *b*) avesse, appunto, esplicitamente dedotto una violazione del principio di uguaglianza per la discriminazione tra tipologie di contratti di locazione di immobili.

Sul primo punto, invece, l'ordinanza non offre alcun chiarimento e sul secondo, come rilevato dall'Avvocatura, non spende «neppure una parola».

Quanto alla tipologia di contratto che viene in rilievo nel giudizio *a quo*, peraltro, va precisato che, diversamente da quanto sostenuto dall'interveniente, la circostanza che si tratti di una locazione ad uso diverso dall'abitativo non è «pacifica», stando al tenore dell'atto di promovimento: tale elemento, infatti, non può con certezza desumersi dal fatto che il conduttore sia una srl, poiché ciò non osterebbe, in linea di massima, alla stipula di un contratto di locazione di immobile ad uso abitativo. Piuttosto, è il silenzio dell'ordinanza a risultare decisivo.

4.2.- La questione è pertanto inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Il che impedisce evidentemente di esaminare nel merito il profilo della omessa assimilazione, ai fini dell'applicazione della disciplina derogatoria, della «conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore» a tutte le altre ipotesi in cui «ve ne sia dimostrazione in sede giudiziaria».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, «seconda parte», del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), nella formulazione introdotta dall'art. 8, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Toscana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

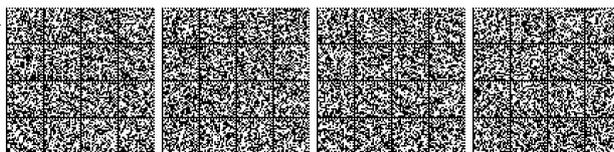
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 197

Sentenza 23 giugno - 26 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Soggetti colpiti dagli eventi sismici del 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa che hanno versato le imposte per il triennio 1990-1992 in misura superiore al 10 per cento di quanto dovuto - Diritto al rimborso di quanto indebitamente corrisposto - Stanziamento, a tal fine, di centosessanta milioni di euro - Limitazione al cinquanta per cento del dovuto se l'ammontare delle istanze eccede l'impegno finanziario autorizzato - Omissione del rimborso in caso di esaurimento dei fondi - Denunciata disparità di trattamento e violazione della riserva di legge in materia tributaria - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 665, come modificato dall'art. 16-*octies* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123 e dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 16-*octies* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), inserito, in sede di conversione, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, e dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, in composizione monocratica, con tre ordinanze del 9 ottobre 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 103, 104 e 105 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di identico tenore del 9 ottobre 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 103, 104 e 105 del registro ordinanze 2021, la Commissione tributaria provinciale di Siracusa, in composizione monocratica, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 665, della legge



23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 16-*octies* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), inserito, in sede di conversione, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, e dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, nella parte in cui «limita il rimborso delle imposte ivi previste alla metà del dovuto e al contempo rende incerto - sino all'esclusione - il soddisfacimento dell'altra metà», denunziandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 23 della Costituzione.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che i giudizi principali sono stati promossi da tre diversi contribuenti al fine di ottenere l'ottemperanza dell'Agenzia delle entrate ad altrettante sentenze definitive, con le quali la stessa Commissione tributaria di Siracusa aveva riconosciuto loro il diritto al rimborso del novanta per cento delle somme versate a titolo di imposte relative al triennio 1990-1992. A fondamento della domanda giudiziale, le parti attrici hanno dedotto che l'amministrazione finanziaria, pur costituita in mora, era rimasta inerte o aveva corrisposto soltanto per metà gli importi dovuti.

Esponde il Giudice rimettente che l'Agenzia delle entrate, costituendosi nei giudizi a quibus, ha dedotto di aver dato attuazione alle pronunce della CTP versando ai ricorrenti il cinquanta per cento delle somme loro riconosciute, in ossequio all'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014.

L'amministrazione finanziaria - soggiunge il giudice *a quo* - ha anche sottolineato che le somme versate possono essere considerate come acconti, posto che, come chiarito dal provvedimento del 26 settembre 2017, adottato dal direttore dell'Agenzia delle entrate in attuazione dell'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, come modificato dall'art. 16-*octies* del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, ove i fondi autorizzati superino l'ammontare delle istanze restitutorie, le somme residue possono essere assegnate proporzionalmente al valore degli importi liquidati.

Dalle ordinanze di rimessione si apprende, ancora, che nei giudizi principali l'Agenzia delle entrate ha sottolineato che l'indicato dimezzamento, pur non incidendo sul titolo del credito restitutorio, deve trovare applicazione in sede di ottemperanza, e ha concluso chiedendo dichiararsi la cessazione della materia del contendere per avere l'Ufficio interamente eseguito i giudicati attraverso la convalida dei rimborsi, ovvero mediante l'unico adempimento rientrante nella propria sfera di competenza.

1.2.- Con identico percorso argomentativo, le ordinanze di rimessione rappresentano che, in conseguenza del sisma che nel 1990 ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, gli obblighi tributari sono stati sospesi fino a quando l'art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», ha disposto che i soggetti colpiti dall'evento calamitoso avrebbero potuto definire la propria posizione relativa agli anni 1990, 1991 e 1992 pagando, entro il 16 marzo 2003, l'intero ammontare dovuto per ciascun tributo a titolo di capitale, al netto dei versamenti già eseguiti a titolo di capitale e di interessi, diminuito al dieci per cento.

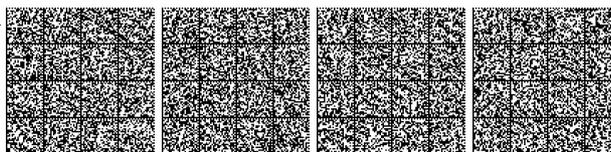
Ricorda, ancora, il rimettente che molti contribuenti che avevano assolto le imposte relative al triennio in questione, lamentando la disparità di trattamento, hanno avanzato istanza di rimborso nella misura del novanta per cento, e che la Corte di cassazione, sezione quinta civile, con la sentenza 1° ottobre 2007, n. 20641, ha riconosciuto la fondatezza di tali pretese sulla base di un'interpretazione consolidatasi nel tempo in diritto vivente.

Senonché, con l'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014 il legislatore ha limitato il diritto al rimborso, fissando uno stanziamento di euro 30.000,00 (*recte*: euro 30.000.000,00) per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

La disposizione anzidetta è stata nuovamente modificata dal d.l. n. 91 del 2017, come convertito, il quale, all'art. 16-*octies*, ha apportato una duplice innovazione alla disciplina in questione, introducendo, al contempo, una riduzione del rimborso alla metà della somma dovuta e il diniego del residuo in caso di esaurimento dello stanziamento già fissato dalla legge n. 190 del 2014.

Rileva, ancora, il giudice *a quo* che, mediante l'art. 29 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, confermando, per un verso, la limitazione del rimborso al cinquanta per cento, e innalzando, per l'altro, lo stanziamento a ciò destinato dall'importo di euro 90.000.000,00 a quello di euro 160.000.000,00, senza, tuttavia, disporre una ripartizione annuale, ma ascrivendolo agli ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi.

Il rimettente rammenta altresì che, secondo l'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità, il citato art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014 non riguarda il titolo della ripetizione, ma esclusivamente la sua esecuzione, con la conseguenza che, qualunque sia il titolo del rimborso, la disciplina in questione si applica nella fase realizzativa del credito, a prescindere dalla natura, giudiziale o meno, del titolo della pretesa restitutoria.



1.3.- Lamenta il giudice *a quo* che, alla stregua della formulazione della normativa in esame, è dubbio se il contribuente, che abbia ottenuto la metà dell'importo dovutogli a titolo di rimborso, possa agire immediatamente in ottemperanza per conseguire l'altra metà, oppure se possa pretendere la parte restante soltanto ove si avveri la «condizione sospensiva [...] del superamento della soglia che [...] rileva oggi nella misura di € 160.000.000,00».

Deduce, ancora, la CTP che, non essendo prevista un'actio interrogatoria, l'inerzia dell'amministrazione finanziaria nell'indicare il numero e l'ammontare delle istanze di restituzione espone il diritto al rimborso «all'incertezza per il soddisfacimento della quota [...] per un tempo imprevedibile» e tale situazione «conculca all'evidenza il diritto in esame riguardo l'art. 23 Cost.».

L'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, come modificato dall'art. 16-*octies* del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede un termine entro il quale l'Agenzia delle entrate debba provvedere al resoconto sulle istanze di rimborso in vista della liquidazione della metà o della ulteriore riduzione del dovuto, «sino - lo ha evidenziato la Corte di Cassazione - alla sua vanificazione».

A tale lacuna - opina il rimettente - la Corte costituzionale non potrebbe, peraltro, porre rimedio mediante una pronuncia additiva.

Alla segnalata carenza non potrebbe ovviare nemmeno il commissario ad acta designato nel giudizio di ottemperanza.

Ad avviso del giudice *a quo*, quanto premesso attesterebbe la rilevanza delle questioni sollevate.

1.4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, la CTP prospetta una disparità di trattamento tra i contribuenti che hanno fruito delle sospensioni accordate in conseguenza degli eventi sismici del 1990, i quali hanno conservato la disponibilità delle somme, per poi adempiere nella limitata misura del dieci per cento, e coloro che, invece, hanno assolto le imposte dovute per il triennio 1990-1992, ai quali la legge ha riconosciuto soltanto la metà del rimborso, rendendo incerto il recupero della restante parte.

I medesimi contribuenti, conclude il rimettente, hanno subito, per la metà del credito loro riconosciuta, «il pregiudizio collegato agli interessi», avendo potuto avanzare istanza di ripetizione solo dopo la citata sentenza della Corte di cassazione n. 20641 del 2007, la quale, peraltro, avrebbe superato la disparità di trattamento determinata dalla norma in questione «espropriando di fatto i poteri del Giudice delle leggi, e cioè violando il riparto della giurisdizione».

A ciò si aggiungerebbe il *vulnus*, per le ragioni già evidenziate, all'art. 23 Cost.

2.- Nei giudizi innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di inammissibilità e comunque di non fondatezza delle questioni.

2.1.- Ad avviso della difesa statale, il giudice rimettente avrebbe omesso di verificare se la norma censurata sia effettivamente applicabile nel processo principale, avuto riguardo alla data in cui sono divenute definitive le sentenze poste a base dei giudizi di ottemperanza; all'individuazione dello stanziamento effettivamente applicabile nel caso di specie; all'assolvimento, da parte dell'amministrazione finanziaria, dell'onere di provare l'incapienza delle risorse stanziante.

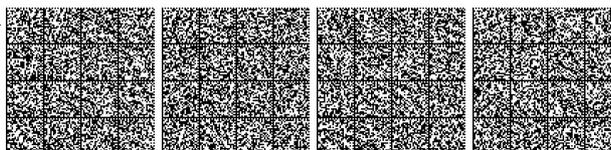
2.1.1.- L'interveniente osserva altresì come il rimettente non abbia fatto menzione di un'eventuale richiesta dei ricorrenti in ottemperanza di disapplicazione del provvedimento del 26 settembre 2017, con il quale il direttore dell'Agenzia delle entrate ha dato attuazione all'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, né si sia interrogato sulla legittimità di tale atto.

2.1.2.- Sotto altro profilo, la CTP non chiarirebbe la ragione per la quale la prescrizione di un termine per il resoconto, da parte dell'amministrazione finanziaria, sulle istanze di rimborso sarebbe necessaria ad assicurare il rispetto della riserva di legge espressa dall'art. 23 Cost.

2.2.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il predetto parametro costituzionale sia stato evocato in modo inconferente, dal momento che la riserva di legge ivi contenuta sarebbe, nella specie, soddisfatta, rinvenendo la falciatura in questione il proprio fondamento in una fonte di rango primario.

Aggiunge l'interveniente che l'individuazione delle modalità e delle procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, come modificato, è stata affidata a un provvedimento amministrativo, perché riguarda un profilo che attiene alla diversa questione della concreta applicabilità della norma primaria che dispone la riduzione.

2.2.1.- Ancora, la difesa statale argomenta che la norma censurata non avrebbe dimidiato i rimborsi, ma, al fine di rispettare il limite delle somme stanziante, ne avrebbe autorizzato la riduzione nell'ipotesi in cui le istanze restitutorie avessero superato i fondi stanziati, precisando che, esaurite le risorse, non si sarebbe proceduto ad alcun ulteriore pagamento.



2.2.2.- Sottolinea, altresì, l'interveniente che il superamento della spesa autorizzata è stato tempestivamente rilevato e rappresentato nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 26 settembre 2017, il quale, al punto 2.1., dispone che, tenuto conto dei limiti di spesa autorizzati dall'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, nonché dell'importo riferibile alle istanze di rimborso presentate, l'amministrazione finanziaria effettua i rimborsi delle somme oggetto delle istanze validamente liquidate, applicando la riduzione del cinquanta per cento.

In definitiva, tale provvedimento disciplinerebbe le modalità di erogazione delle restituzioni, nel rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., all'esito della verifica dell'ammontare dei rimborsi richiesti.

2.3.- Quanto alla mancata previsione di un obbligo di resoconto sulle istanze di rimborso, l'Avvocatura generale dello Stato opina che, nel caso in cui, con tale doglianza, il giudice rimettente abbia inteso riferirsi alla ricognizione iniziale, l'omessa deduzione, da parte dell'amministrazione finanziaria, dell'incapienza dei fondi ai fini del rimborso integrale si riverbera sul piano della prova processuale, senza che sia ravvisabile una lacuna normativa contrastante con il principio della riserva di legge in materia tributaria.

Ove, invece, il giudice *a quo* abbia inteso riferirsi alla ricognizione successiva che avrebbe dovuto indicare se l'erogazione del cinquanta per cento agli aventi diritto fosse stata ultimata e se fossero residue somme da redistribuire, potrebbe replicarsi che tale attività rientra negli ordinari poteri degli organi esecutivi designati nel giudizio di ottemperanza.

2.4.- Ad avviso della difesa statale, anche la censura con la quale è prospettata la lesione del principio di eguaglianza sarebbe destituita di fondamento.

L'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014 non comporterebbe alcuna disparità di trattamento, in quanto le posizioni dei contribuenti che hanno fruito dell'agevolazione fiscale versando il dieci per cento delle imposte dovute e di coloro che, invece, avendole assolte per intero, chiedono all'amministrazione finanziaria il rimborso del novanta per cento, non sarebbero sovrapponibili.

Infatti, nel secondo caso si pone l'esigenza, munita anch'essa di specifico rilievo costituzionale, di assicurare l'equilibrio delle entrate rispetto alle uscite, che giustifica la diversità di trattamento e quindi la restituzione non del novanta per cento di quanto corrisposto al fisco, ma eventualmente solo della metà di tale ammontare.

La norma censurata, all'esito di un bilanciamento tra gli interessi in gioco, accorderebbe preferenza all'interesse all'equilibrio di bilancio, nella prospettiva che la materia della imposizione tributaria rientri nel cosiddetto «nucleo duro» delle prerogative della potestà pubblica.

2.5.- La difesa statale ha poi sottolineato che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche.

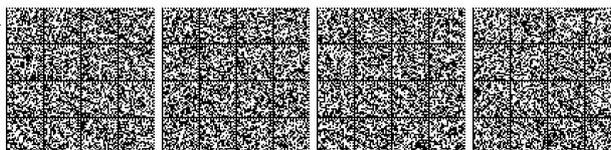
Spetta, infatti, alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme.

Sottolinea l'interveniente come la stessa giurisprudenza costituzionale, con riferimento alla introduzione di un tetto massimo di erogazione dei crediti d'imposta, abbia evidenziato che il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa introdurre normative che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, sia pure aventi ad oggetto diritti soggettivi perfetti, ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica. In tale prospettiva - prosegue la difesa statale - il principio di equilibrio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost. costituisce indubbiamente una causa normativa adeguata (viene citata la sentenza n. 149 del 2017).

2.6.- In ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato rimarca come l'introduzione di disposizioni agevolative come quella in considerazione sia espressione di una discrezionalità particolarmente ampia, avuto riguardo al carattere eccezionale e derogatorio di tali norme, sicché, soltanto un uso distorto di tale potere, tale da rivelare un contrasto manifesto con il canone di ragionevolezza, potrebbe essere oggetto di sindacato di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Siracusa in composizione monocratica, con tre ordinanze di identico tenore, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modi-



ficato dall'art. 16-*octies* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), inserito, in sede di conversione, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, e dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

1.1.- La disposizione censurata stabilisce che i soggetti colpiti dal sisma che il 13 e 16 dicembre 1990 ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990 (Sospensione di taluni termini a favore dei cittadini colpiti dal sisma del 13 dicembre 1990 nella Sicilia orientale), i quali hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al dieci per cento previsto dall'art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto al rimborso di quanto indebitamente corrisposto.

La norma dispone, altresì, che ai rimborsi si provvede mediante le risorse stanziare sugli ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi, nei limiti di centosessanta milioni di euro, e che, qualora l'ammontare delle istanze ecceda l'impegno finanziario complessivamente autorizzato, la restituzione è eseguita applicando la riduzione percentuale del cinquanta per cento sulle somme dovute, mentre, a seguito dell'esaurimento dei fondi, non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi.

1.2.- Ad avviso del rimettente, tale previsione contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, in quanto determinerebbe una disparità di trattamento tra i contribuenti che, usufruendo delle sospensioni dei termini per il versamento dei tributi relativi al triennio 1990-1992, accordate dopo i citati eventi sismici, hanno conservato la disponibilità delle somme a ciò destinate, per poi versare, beneficiando dell'agevolazione concessa dall'art. 9, comma 17, della legge n. 289 del 2002, soltanto il dieci per cento del dovuto, e i contribuenti che, avendo assolto per intero le imposte relative al periodo anzidetto, ne hanno richiesto la restituzione nella misura del novanta per cento prevista dalla legge, posto che la disposizione in scrutinio ha limitato il rimborso alla metà e reso incerto il recupero della restante parte.

1.2.1.- La norma denunciata recherebbe, inoltre, vulnus all'art. 23 Cost., in quanto renderebbe incerta, fino ad escluderla, la soddisfazione dell'altra metà del credito, prevedendo che, in caso di eccedenza delle somme richieste a titolo di rimborso rispetto all'impegno di spesa autorizzato, la restituzione sia eseguita applicando la riduzione percentuale del cinquanta per cento sull'importo dovuto e che, a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare, non si proceda all'effettuazione di ulteriori rimborsi, e non prescrivendo un termine entro il quale l'Agenzia delle entrate debba provvedere al resoconto sulle istanze di ripetizione, in vista della liquidazione della metà oppure della ulteriore riduzione del dovuto.

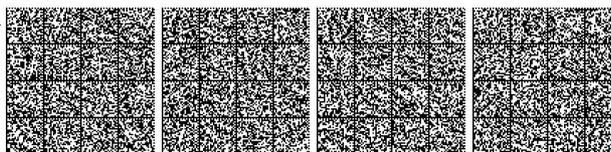
2.- Attesa la identità delle questioni sollevate, le stesse vanno decise congiuntamente, previa riunione dei relativi giudizi.

3.- Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- La difesa statale eccepisce l'omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza, per avere il rimettente trascurato di verificare se la norma censurata sia effettivamente applicabile alle controversie a quibus, avuto riguardo al momento in cui le sentenze poste a base dei giudizi di ottemperanza sono divenute definitive; all'individuazione dello stanziamento effettivamente disponibile nel caso di specie; all'assolvimento da parte dell'amministrazione finanziaria dell'onere di provare l'incapienza delle risorse stanziare.

L'Avvocatura generale dello Stato imputa dunque anzitutto al rimettente la mancata verifica, ridondante in un difetto di motivazione sulla rilevanza, dell'applicabilità, *ratione temporis*, dei limiti quantitativi fissati dalla novella introdotta dall'art. 16-*octies* del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, alle pretese di rimborso azionate nei giudizi principali.

3.1.1.- L'eccezione sottende, tuttavia, una ricostruzione della normativa censurata che non si confronta con l'interpretazione, accolta dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale la disciplina dei limiti quantitativi introdotta dall'art. 16-*octies* del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, «non incide sul titolo della ripetizione, ma unicamente sull'esecuzione dello stesso», delineandosi come un *posterius* rispetto al giudizio di cognizione (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 21 febbraio 2020, n. 4570, 14 marzo 2018, n. 6213, 12 gennaio 2018, n. 709; nello stesso senso, sezione quinta civile, sentenza 19 maggio 2022, n. 16289). Pertanto, qualunque sia il titolo del rimborso, compreso quello giudiziale (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 15 marzo 2019, n. 7368), tale disciplina si applica a tutti i processi esecutivi instaurati dopo la sua entrata in vigore (Corte di cassazione, sezione quinta civile,



sentenze 10 giugno 2022, n. 18716, 7 giugno 2022, n. 18358, 23 maggio 2022, n. 16659, 19 maggio 2022, n. 16289; sezione sesta civile, ordinanza 14 ottobre 2021, n. 28108).

Da tali enunciazioni si ricava che l'applicabilità della norma censurata alle fattispecie in scrutinio non trova ostacolo nell'antiorità, rispetto alla sua entrata in vigore, del passaggio in giudicato delle sentenze poste in esecuzione nei giudizi a quibus, così che deve escludersi che l'omessa considerazione, da parte del rimettente, di siffatto profilo temporale si traduca in un difetto di motivazione sulla rilevanza.

3.2.- Ad un diverso esito conduce, per le ragioni che saranno di seguito precisate, l'esame dell'ulteriore eccezione della difesa erariale, concernente l'omessa verifica, da parte del giudice *a quo*, dei presupposti di applicabilità della disciplina censurata, con specifico riferimento «all'individuazione dello stanziamento effettivamente applicabile nella fattispecie» e «all'avvenuto assolvimento o meno, da parte dell'Amministrazione, dell'onere di provare l'incapienza delle risorse stanziati».

3.2.1.- L'eccezione è fondata.

L'ordinanza di rimessione non ha adeguatamente esplicitato le ragioni per le quali le somme stanziati dalla normativa denunciata sarebbero incapienti in rapporto alle istanze di rimborso presentate o integrate dagli interessati nei termini previsti dalla legge.

Tale apprezzamento assume, invero, priorità logica rispetto alle odierne questioni di legittimità costituzionale, posto che i limiti alla integrale soddisfazione delle pretese di rimborso, mediante i fondi a ciò specificamente destinati dall'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, operano solo in caso di appurata insufficienza di tali risorse finanziarie.

La preliminare disamina sulla rilevanza avrebbe dunque richiesto una valutazione, supportata da una motivazione non implausibile, circa la ricorrenza del presupposto in questione.

3.2.2.- Né l'argomento impiegato dal rimettente per escludere la praticabilità, in seno al giudizio di ottemperanza, di una verifica sulla capienza della spesa autorizzata dalla norma in scrutinio supera il controllo "esterno" sulla motivazione della rilevanza demandato a questa Corte.

Il giudice *a quo* muove, invero, dalla premessa che, in assenza della specifica previsione di un termine perentorio entro il quale l'amministrazione finanziaria sia tenuta al resoconto sulle richieste di rimborso pervenute e sulla loro entità rispetto ai limiti di spesa autorizzati dalla legge, un controllo sulla capienza dei fondi stanziati sarebbe precluso al giudice dell'ottemperanza e, quindi, al commissario ad acta, «il cui intervento configgerebbe con la disposizione in esame, e cioè con la norma che ha subordinato il soddisfacimento del residuo (metà) del rimborso alla ricapitolazione (per numero e importi) di tutte le istanze e al loro soddisfacimento per l'altra metà in misura proporzionale (o in nessuna misura)».

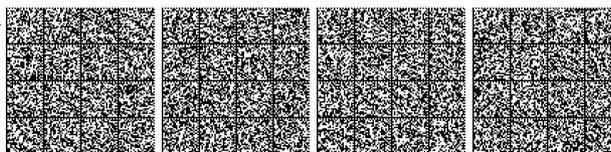
Tale motivazione, peraltro formulata in modo apodittico, non risulta in linea con le indicazioni della Corte di cassazione, secondo le quali la verifica del rispetto dei limiti quantitativi stabiliti dalla disciplina in questione trova collocazione proprio nel giudizio di ottemperanza.

Le più recenti pronunce di legittimità hanno precisato che i margini quantitativi fissati dalla previsione censurata integrano modalità attuative e procedurali del credito restitutorio dettate direttamente dalla legge, con la conseguenza che la verifica dei relativi presupposti di operatività attiene al procedimento di esecuzione del comando giudiziale e non è soggetta alla rigorosa applicazione degli oneri di allegazione e prova rimessi alle parti (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze n. 18716 del 2022, 9 giugno 2022, n. 18683, 7 giugno 2022, n. 18358 e 19 maggio 2022, n. 16289).

Al giudice dell'ottemperanza compete il potere-dovere di compiere tutti gli accertamenti indispensabili per delimitare l'effettiva portata precettiva della decisione da attuare e, quindi, nella fattispecie in esame, la verifica di tutti i presupposti e di tutte le condizioni che determinano il rimborso da erogare, in considerazione delle risorse disponibili (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze n. 16289 e n. 16659 del 2022).

3.3.- Se, dunque, la verifica della disponibilità dei fondi stanziati dall'art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, qui in scrutinio, «trova la sua sede naturale nell'ambito dell'attuazione e quindi nel giudizio d'ottemperanza» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza n. 18716 del 2022), la Commissione tributaria rimettente, avendo omesso, senza addurre una motivazione non implausibile, qualsivoglia accertamento al riguardo, è incorsa in una carente illustrazione delle «ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (sentenza n. 160 del 2019 e ordinanza n. 156 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2018).

4.- L'indicato difetto argomentativo si riverbera sulla motivazione in punto di rilevanza, connotandola come implausibile e carente, e determina, pertanto, l'inammissibilità delle questioni sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 16-octies del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), inserito, in sede di conversione, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, e dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 23 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220197

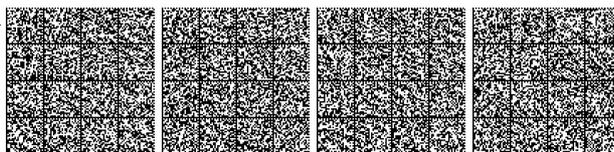
N. 198

Sentenza 5 - 26 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Garanzia per la partecipazione alla gara - Escussione della cauzione provvisoria da parte della stazione appaltante - Nuova disciplina, più favorevole, che prevede l'escussione nei soli confronti del concorrente aggiudicatario e non anche per ogni gara in cui il concorrente, anche se non aggiudicatario, abbia partecipato - Applicazione della novella alle procedure di gara i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati successivamente alla sua entrata in vigore - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di retroattività della *lex mitior* in materia penale, applicabile, in base al diritto convenzionale, anche alle sanzioni amministrative aventi natura punitiva - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 93, comma 6, e 216, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 6, in combinato disposto con l'art. 216, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra il Consorzio Leonardo Servizi e Lavori, società cooperativa consortile stabile, in proprio e quale capogruppo mandataria di un costituendo raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), e altri e Consip spa e altri, con ordinanza del 26 aprile 2021, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio Leonardo Servizi e Lavori, società cooperativa consortile stabile, in proprio e quale capogruppo mandataria di un costituendo RTI, di Ph Facility srl, in proprio e quale mandante del medesimo raggruppamento costituendo, di C. P. L. società cooperativa e di SOF spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, della Comat spa, nella qualità di mandataria del RTI, della Tepor spa, nella qualità di mandante del RTI e, quello, fuori termine, della Caitec srl, nella qualità di mandante del RTI;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Eugenio Picozza e Maria Vittoria Ferroni per il Consorzio Leonardo Servizi e Lavori, Ph Facility srl, C. P. L. società cooperativa e SOF spa e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2022.

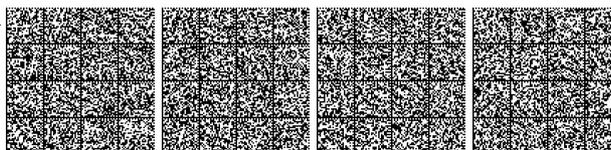
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 aprile 2021 (r.o. n. 123 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 7 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

2.- Il giudice rimettente espone che, con bando pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea n. S-58 del 22 marzo 2014 e sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 33 del 21 marzo 2014, Consip spa (d'ora in avanti: Consip) ha indetto una procedura aperta di gara, articolata in diciotto lotti geografici, per l'affidamento, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dei servizi integrati, gestionali ed operativi, negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, alle istituzioni universitarie pubbliche e agli enti e istituti di ricerca.

Il raggruppamento temporaneo di imprese facente capo al Consorzio Leonardo Servizi e Lavori (d'ora in avanti: Consorzio Leonardo) ha presentato un'offerta per i lotti 1, 6, 7 e 10, collocandosi al primo posto della graduatoria per il lotto 6.

Accertata una serie di irregolarità fiscali a carico delle società del raggruppamento Iprams srl e Comal Impianti srl in sede di verifica del possesso dei requisiti, Consip ha adottato, il 21 marzo 2019, un provvedimento di esclusione relativo a tutti i lotti per i quali il raggruppamento stesso aveva presentato offerta, ai sensi degli artt. 49, comma 2, lettera



c), e 38, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), applicabile *ratione temporis*.

Con il medesimo provvedimento, la stazione appaltante ha disposto l'escussione della cauzione provvisoria per il solo lotto 6.

Il raggruppamento ha proposto due distinti ricorsi dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, uno avverso l'esclusione e l'escussione della cauzione provvisoria relative al lotto 6, definito con sentenza 23 luglio 2019, n. 4219, che lo ha rigettato; l'altro avverso l'esclusione relativa ai lotti 1, 7 e 10, definito con sentenza 25 ottobre 2019, n. 12329, anch'essa di rigetto.

Con riferimento a questo secondo ricorso, dopo il passaggio in decisione della causa ma prima del deposito della sentenza, Consip ha adottato il provvedimento di escussione della cauzione provvisoria, contro il quale il Consorzio Leonardo e PH Facility srl (d'ora in avanti: PH Facility) hanno proposto un autonomo ricorso, deducendo una pluralità di censure.

I ricorrenti hanno lamentato, in primo luogo, la lesione del loro affidamento in ordine alla mancata escussione della cauzione provvisoria, avendo la stazione appaltante «illegittimamente integrato, a distanza di sei mesi, il provvedimento di esclusione dai lotti 1, 7 e 10».

È stata poi denunciata la violazione dei principi del contraddittorio, della parità delle armi e del giusto processo, essendo stato adottato il provvedimento di escussione gravato solamente dopo il passaggio in decisione del ricorso avverso il presupposto atto di esclusione dalla gara, così precludendo ai ricorrenti di presentare motivi aggiunti e costringendoli alla proposizione di un autonomo ricorso.

Inoltre, ad avviso dei ricorrenti medesimi, «l'escussione della cauzione provvisoria non avrebbe potuto essere disposta nei confronti del Rti [ricorrente] in relazione alla partecipazione ai lotti 1, 7 e 10», in quanto, ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti: anche previgente codice dei contratti pubblici), «la carenza dei requisiti di ordine generale comporterebbe [...] l'esclusione dalla gara, ma consentirebbe l'escussione della cauzione solo nei confronti del concorrente primo graduato».

La parte ricorrente ha denunciato, poi, la natura sanzionatoria dell'escussione della garanzia provvisoria, con la conseguenza che avrebbe dovuto applicarsi, retroattivamente, la più favorevole disciplina dettata dall'art. 93, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: anche nuovo o vigente codice dei contratti pubblici), che ne ha limitato l'operatività all'ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario. In difetto, avrebbe dovuto sollevarsi questione di legittimità costituzionale «nei termini in cui detta norma consentisse l'applicazione di previsioni preesistenti più afflittive nei riguardi dei partecipanti alla gara».

Con un'ultima censura, i ricorrenti hanno lamentato che l'escussione della garanzia provvisoria avrebbe contraddetto il precedente provvedimento di esclusione dalla gara, con cui la stazione appaltante si era autovincolata ad escuterla solamente in relazione al lotto 6.

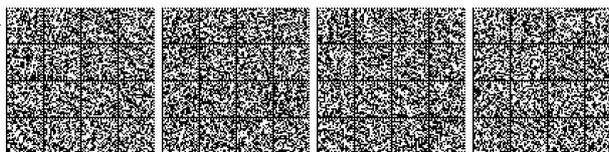
Con sentenza 28 aprile 2020, n. 4315, il TAR ha respinto il ricorso e, avverso questa pronuncia, il Consorzio Leonardo e PH Facility hanno proposto appello davanti all'odierno rimettente, deducendo una pluralità di censure tra cui il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 93, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016 per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

3.- Il giudice rimettente osserva come l'art. 93, comma 6, del vigente codice dei contratti pubblici circoscriva la possibilità, per la stazione appaltante, di escutere la garanzia provvisoria, «obbligatoriamente posta a corredo dell'offerta», nei soli confronti dell'aggiudicatario che, per fatto a lui imputabile, non sottoscrive il contratto. La disposizione, tuttavia, ai sensi dell'art. 216, comma 1, del medesimo codice, è applicabile solamente alle «procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi [...] siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore [...]», indipendentemente dal momento di adozione del provvedimento di escussione della cauzione.

Nella specie, alla procedura di gara sono quindi applicabili gli artt. 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006, che disciplinavano, rispettivamente, la verifica a campione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa e la prestazione della garanzia provvisoria.

In particolare, mentre il comma 6 dell'art. 75 stabiliva, come l'attuale art. 93, che la suddetta garanzia copre la mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario, l'art. 48 prevedeva che, in ogni caso di esito negativo della verifica dei requisiti speciali, la stazione appaltante procedesse alla sua escussione.

Dopo aver escluso il raggruppamento facente capo al Consorzio Leonardo dalla procedura di gara, quindi, Consip ha escusso la garanzia provvisoria per tutti i lotti per i quali il raggruppamento stesso aveva presentato un'offerta, ancorché con riferimento ai lotti 1, 7 e 10 non fosse risultato aggiudicatario, «in pacifica applicazione dell'art. 48 d.lgs. n. 163 del 2006, che non distingue a tal fine tra aggiudicatari e semplici partecipanti alla gara come invece fa il sopravvenuto art. 93, comma 6 del d.lgs. n. 50 del 2016».



Da qui la rilevanza, nel giudizio *a quo*, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente premette che, per pacifica giurisprudenza amministrativa, l'istituto dell'escussione della garanzia provvisoria disciplinato dal previgente codice dei contratti pubblici, oltre ad avere la funzione di indennizzare «la stazione appaltante dall'eventuale mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario (funzione indennitaria), può svolgere altresì una funzione sanzionatoria verso altri possibili inadempimenti contrattuali dei concorrenti».

Tale istituto, infatti, «non può essere considerato una misura meramente ripristinatoria dello status quo ante, né ha natura risarcitoria (o anche solo indennitaria), né mira semplicemente alla prevenzione di nuove irregolarità da parte dell'operatore economico». Si tratterebbe, invece, di «una sanzione amministrativa, seppur non in senso proprio», dotata di «elevata carica afflittiva (nel caso di specie, all'incirca due milioni di euro), che in assenza di una specifica finalità indennitaria (propria della sola ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario) o risarcitoria, si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito».

Ad essa pertanto dovrebbe applicarsi il principio di retroattività della *lex mitior* che, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, si estende alle «sanzioni di carattere amministrativo che abbiano natura "punitiva"», quale sarebbe l'escussione della garanzia provvisoria come disciplinata dall'art. 48 del previgente codice dei contratti pubblici.

Il Consiglio di Stato ricostruisce, quindi, la giurisprudenza di questa Corte in ordine al fondamento del principio di retroattività della *lex mitior*, ricordando come esso sia stato individuato sia nell'art. 3 Cost., sia nell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, nonché «alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio», tra cui l'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge del 25 ottobre 1977, n. 881, e l'art. 49 CDFUE.

5.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 216, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, impedendo l'applicazione della più favorevole disciplina sanzionatoria dettata dall'art. 93, comma 6, del medesimo decreto - che limita «l'escussione della cauzione provvisoria solo a valle dell'aggiudicazione (definitiva) e, dunque, solo nei confronti dell'aggiudicatario» - si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost.

6.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con atto depositato il 28 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

7.- Ad avviso della difesa dello Stato, l'istituto della garanzia provvisoria non avrebbe finalità repressiva o generalpreventiva, ma assolverebbe la funzione «di conferma e rafforzamento della serietà dell'impegno assunto con l'offerta», nonché quella di «preventiva liquidazione del danno subito da un altrui comportamento contrario a correttezza, sia esso inadempimento contrattuale, o inadempimento in una fase propedeutica alla stipula». La mancanza dei requisiti dichiarati in sede di partecipazione alla gara, infatti, integrerebbe «una lesione della buona fede e correttezza che deve connotare l'intera relazione tra stazione appaltante e offerente».

Come chiarito sia dalla giurisprudenza costituzionale sia da quella amministrativa, l'istituto della garanzia provvisoria sarebbe, pertanto, assimilabile più alla caparra confirmatoria che alle misure sanzionatorie, sia sotto il profilo dello scopo che sotto il profilo della struttura.

La garanzia provvisoria, infatti, risponde ad uno scopo cautelare e protettivo per la stazione appaltante, essendo la sua afflittività un aspetto meramente accessorio, e consiste nella dazione anticipata di una somma di denaro, cui consegue una fase di controllo del rispetto delle obbligazioni assunte, e non nel pagamento di un importo imposto da un successivo atto autoritativo. Ad essa è poi estranea qualsivoglia «valutazione circa elementi soggettivi nel comportamento».

Peraltro, «l'eventuale capacità sanzionatoria della misura [in esame] assume un ruolo puramente secondario e meramente accessorio».

8.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, quindi, che, nella specie, non ricorrerebbero i presupposti per l'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior*.

L'escussione della cauzione provvisoria prevista dall'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, infatti, non integrerebbe una sanzione di natura penale neanche alla luce dei criteri individuati dalla giurisprudenza della Corte Edu. Sarebbe priva di «qualsiasi nomen riconducibile anche solo latamente al concetto di sanzione», perseguirebbe un obiettivo di «difesa del corretto agire dell'amministrazione, nonché [di] svolgimento efficiente ed efficace delle proprie attribuzioni, senza alcuna connessione con la "tutela dell'ordine sociale" a cui sono tradizionalmente preposte le sanzioni penali», non avrebbe necessariamente «un'incidenza patrimoniale significativa, essendo pari al due per cento del prezzo base indicato nel bando», ossia ad una percentuale minima di esso.



Inoltre, «la scelta legislativa di impedire la retroattività della legge più favorevole» sarebbe ragionevole, in quanto volta ad assicurare «la certezza del diritto in ossequio al principio *tempus regit actum*», evitando modifiche *ex post* dei bandi di gara e delle regole che hanno determinato la formulazione delle offerte nel rispetto dei principi della «*par condicio competitorum* e [dell']immutabilità delle regole di gara».

9.- Con atto depositato il 22 settembre 2021, si sono costituiti il Consorzio Leonardo e PH Facility, appellanti nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

Alla luce della giurisprudenza della Corte Edu e di questa Corte, l'escussione della garanzia provvisoria integrebbe una sanzione amministrativa di natura punitiva, con la conseguenza che ad essa sarebbe applicabile il principio di retroattività della *lex mitior* e, quindi, la più favorevole disciplina dettata dall'art. 93, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016.

La mancata previsione della retroattività di questa norma, pertanto, renderebbe il citato art. 93 costituzionalmente illegittimo perché in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in relazione, quest'ultimo, all'art. 7 CEDU e all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, che attribuiscono fondamento costituzionale al principio della retroattività *in mitius*.

Non sarebbero presenti, peraltro, «interessi di analogo rilievo, perché la sanzione amministrativa in esame ha natura punitiva e non ripristinatoria o preventiva».

10.- In data 8 giugno 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato una memoria, in cui ha ribadito le considerazioni già svolte nell'atto di costituzione in ordine alla natura non sanzionatoria dell'incameramento della garanzia provvisoria.

La difesa dello Stato evidenzia, in particolare, che la stessa giurisprudenza amministrativa richiamata dal giudice rimettente si è sempre posta «in termini dubitativi sulla qualificazione della misura come sanzione o come cauzione».

La natura non sanzionatoria dell'escussione della cauzione provvisoria e la sua funzione di garanzia di fonte legale sarebbero poi state confermate da recenti pronunce del Consiglio di Stato, tra cui la sentenza 26 aprile 2022, n. 7, dell'Adunanza plenaria.

Anche la giurisprudenza costituzionale sul principio di retroattività della *lex mitior* richiamata dalle parti, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe priva di rilievo, in quanto relativa ad ipotesi di depenalizzazione di fattispecie penali, di cui «la natura punitiva è assolutamente indubbia».

Sarebbe infine inconferente il riferimento al diritto europolitico, in quanto, nell'attuare le direttive in materia di appalti pubblici, lo Stato conserverebbe una certa discrezionalità nel configurare i relativi istituti applicativi.

11.- In data 13 giugno 2022, Consorzio Leonardo e PH Facility hanno depositato una memoria, contestando le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato e insistendo per la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

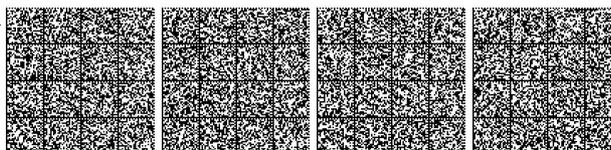
La difesa delle parti - sottolineata la natura non paritaria del rapporto tra stazione appaltante e operatore economico partecipante alla procedura di gara, rivestendo la prima una «posizione di supremazia speciale nei confronti del cittadino» - ritiene che l'imposizione di una cauzione provvisoria a carico di «soggetti che probabilmente sarebbero stati esclusi dalla gara per mancanza di qualche requisito e che comunque non avrebbero avuto chances concrete di aggiudicazione della stessa» sia una «misura sanzionatoria assolutamente sproporzionata rispetto all'obiettivo già coperto dall'obbligo dell'aggiudicatario di prestare una cauzione definitiva per la corretta esecuzione dell'appalto».

Peraltro, l'istituto della garanzia provvisoria non terrebbe conto della circostanza che i costi della presentazione dell'offerta sono interamente a carico dell'impresa partecipante alla gara, senza alcuna possibilità di rimborso da parte della stazione appaltante e che, in tempo di crisi economica, la perdita dei requisiti è molto frequente, soprattutto quando, come nel caso di specie, i tempi della procedura si dilatano notevolmente.

L'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo «per mero formalismo» e violazione del principio di proporzionalità, con la conseguenza che solamente l'applicazione retroattiva della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici rimuoverebbe questo vulnus.

Ad avviso delle parti, inoltre, la cauzione provvisoria non sarebbe assimilabile alla caparra confirmatoria, come erroneamente ritenuto dalla difesa statale, in quanto quest'istituto presuppone la conclusione di un contratto, almeno preliminare. Invece, nelle procedure di gara, l'operatore economico che vi partecipa è titolare, fino al momento dell'aggiudicazione, di un interesse legittimo pretensivo, che si trova «in posizione di netta subordinazione [...] all'interesse pubblico specifico, puntuale e concreto», e non di un diritto soggettivo alla conclusione del contratto.

Alla cauzione provvisoria, peraltro, questa stessa Corte, con l'ordinanza n. 211 del 2011, avrebbe attribuito la funzione di sanzionare la violazione del dovere di diligenza. Inoltre, la sua escussione comportava, nella vigenza del precedente codice dei contratti pubblici, la segnalazione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d'ora in avanti: AVCP), oggi Autorità nazionale anticorruzione (d'ora in avanti: ANAC), e l'applicazione, da parte di questa Autorità, della sanzione pecuniaria e della sospensione dalla partecipazione alle gare. Si trattava, senza dubbio, di sanzioni afflittive, a conferma che della medesima natura partecipava anche la garanzia provvisoria.



Una volta riconosciuta funzione sanzionatoria all'escussione della garanzia provvisoria, seguirebbe la correttezza del ragionamento svolto dal giudice rimettente in ordine all'applicazione retroattiva della più favorevole disciplina dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016, dovendo eventuali deroghe essere considerate tassative ed eccezionali.

In particolare, nella specie, l'esigenza di equità prevarrebbe su quella di certezza dei rapporti giuridici, soprattutto alla luce della manifesta violazione del principio di proporzionalità ad opera della misura in questione.

In via subordinata alla dichiarazione di non fondatezza delle questioni sollevate, la difesa delle parti deduce l'illegittimità costituzionale degli artt. 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006, nella parte in cui prevedono l'escussione della garanzia provvisoria «in caso di perdita fino al compimento dell'aggiudicazione di determinati requisiti», «per violazione degli artt. 56 ss. TFUE sulla libera prestazione di servizi, nonché dei principi generali del diritto europeo in materia di procedimenti sanzionatori; e della direttiva 18/2004 applicabile alla fattispecie *ratione temporis* nel suo complesso e in particolare in riferimento agli articoli 36, 45/48 al considerando 43 e all'allegato VII A», chiedendone in alternativa l'autorimessione delle relative questioni da parte di questa Corte.

La partecipazione di un'impresa ad una procedura di gara integrerebbe, infatti, un diritto soggettivo perfetto direttamente tutelato dal diritto europeo e ogni limitazione al suo esercizio sarebbe incompatibile con la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, che peraltro non prevedeva l'istituto della cauzione o di altre sanzioni accessorie a garanzia del possesso dei requisiti di partecipazione.

Inoltre, gli artt. 16 e 17 CDFUE tutelano la proprietà privata e il libero esercizio del diritto di impresa, prescrivendo che le regole delle procedure di gara siano ragionevoli, trasparenti e proporzionali. Nel caso di specie, invece, la cauzione è stabilita in una percentuale fissa del prezzo a base di asta e non ha carattere progressivo, non tenendo conto di alcun indicatore delle potenzialità economiche delle imprese concorrenti e finendo, così, per favorire quelle con maggior capitale.

In via ulteriormente subordinata, infine, la difesa delle parti propone istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per accertare se «i principi e le regole generali del diritto europeo sul mercato unico, la concorrenza e la libera prestazione di servizi [...] e comunque la direttiva 18/2004 articoli 36, 45/48 considerando 43 e allegato 7 a» possano essere interpretati «in modo da consentire al legislatore di uno Stato membro di imporre quale requisito di partecipazione alla gara la prestazione di una cauzione provvisoria a tutti i partecipanti» e di prevederne l'escussione «in caso di perdita di alcuni requisiti lungo tutto il periodo di tempo intercorrente tra la presentazione della domanda di partecipazione e il provvedimento di aggiudicazione», anche nell'ipotesi di «estremo allungamento dei termini di espletamento della gara per fatto e colpa non imputabile al partecipante stesso».

12.- Con atto depositato il 14 giugno 2022, Comat spa, Tepor spa e Caitec srl hanno spiegato intervento ad adiuvandum nel giudizio di costituzionalità.

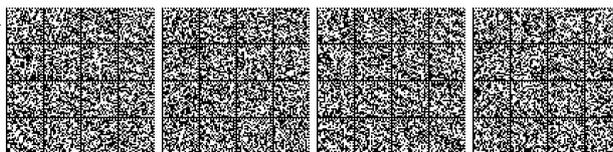
Le società hanno partecipato, in forma di raggruppamento temporaneo di imprese, ad una procedura di gara indetta da Consip per l'affidamento del «servizio integrato energia e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni», nell'ambito della quale sono state escluse per difetto dei requisiti di partecipazione con conseguente incameramento, da parte della stazione appaltante, della garanzia provvisoria dalle stesse prestata, nonostante non fossero risultate aggiudicatarie, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Il Consiglio di Stato, con le sentenze non definitive 29 marzo 2022, n. 2310, 25 marzo 2022, n. 2217, 29 marzo 2022, n. 2367, ha sospeso ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile i giudizi instaurati dalle società medesime avverso i provvedimenti di escussione della cauzione provvisoria, in attesa della decisione di questa Corte sulle odierne questioni di legittimità costituzionale.

La stretta connessione con il giudizio *a quo* renderebbe le società titolari di un «interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», che le giustificerebbe ad intervenire nel giudizio di costituzionalità.

Peraltro, avendo il Consiglio di Stato sospeso i giudizi senza sollevare, a sua volta, questioni di legittimità costituzionale, l'intervento delle società nel presente giudizio costituirebbe l'unico strumento per garantire il loro diritto di difesa.

Ad avviso delle intervenienti, le questioni sarebbero fondate per le ragioni indicate nell'ordinanza di rimessione, avallate dalla sentenza n. 7 del 2022 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha condiviso la qualificazione di sanzione «punitiva» dell'escussione della garanzia provvisoria nell'ipotesi di esito negativo del controllo a campione ai sensi dell'art. 48 del previgente codice dei contratti pubblici. Ipotesi non confermata dal d.lgs. n. 50 del 2016, che costituirebbe pertanto disciplina sopravvenuta più favorevole.



Da qui, l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici, nella parte in cui non consentono l'applicazione della nuova e più favorevole disciplina in tema di garanzia provvisoria alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 7 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nella parte in cui limita l'applicazione della più favorevole disciplina da esso dettata in tema di garanzia provvisoria «alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore».

Il giudice rimettente espone che il raggruppamento temporaneo di imprese facente capo al Consorzio Leonardo Servizi e Lavori (d'ora in avanti: Consorzio Leonardo) ha partecipato alla procedura di gara indetta, il 21 marzo 2014, da Consip spa per l'affidamento di servizi integrati negli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni, presentando un'offerta per una pluralità di lotti e collocandosi al primo posto della graduatoria solamente per uno di essi (il lotto 6).

Accertata una serie di irregolarità fiscali a carico di due società del raggruppamento, la stazione appaltante lo ha escluso dalla gara e ha disposto l'escussione della cauzione provvisoria in relazione alle offerte da esso presentate anche per i lotti nei quali non è risultato aggiudicatario, ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), applicabile *ratione temporis*.

Questo provvedimento è stato impugnato dinnanzi al Tribunale amministrativo del Lazio che, con la sentenza 28 aprile 2020, n. 4315, ha rigettato il ricorso.

Avverso tale sentenza, il Consorzio Leonardo e PH Facility srl hanno proposto appello davanti all'odierno rimettente.

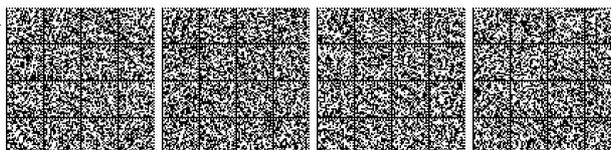
2.- Il Consiglio di Stato osserva come l'art. 93, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: anche nuovo o vigente codice dei contratti pubblici) circoscriva la possibilità, per la stazione appaltante, di escutere la garanzia provvisoria nei confronti del solo aggiudicatario che, per fatto a lui imputabile, non sottoscriva il contratto. La disposizione, tuttavia, ai sensi dell'art. 216, comma 1, del medesimo decreto, è applicabile solamente alle «procedure e ai contratti per i quali i bandi [...] siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore [...]», indipendentemente dal momento di adozione del provvedimento di incameramento della cauzione.

Pertanto, nella specie - essendo stata la procedura di gara bandita prima dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici - deve essere applicato il d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti anche: previgente codice dei contratti pubblici), che, all'art. 48, comma 1, prevedeva la possibilità di escutere la garanzia provvisoria nei confronti di qualsiasi concorrente, anche non aggiudicatario, il quale, all'esito del cosiddetto controllo a campione, non avesse dimostrato il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dichiarati in sede di offerta.

Da qui la rilevanza, nel giudizio *a quo*, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che l'istituto dell'escussione della garanzia provvisoria disciplinato dal previgente codice dei contratti pubblici, oltre ad avere la funzione «di indennizzare la stazione appaltante dall'eventuale mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario [...], può svolgere altresì una funzione sanzionatoria verso altri possibili inadempimenti contrattuali dei concorrenti».

Tale istituto, infatti, «non può essere considerato una misura meramente ripristinatoria dello status quo ante, né ha natura risarcitoria [...], né mira semplicemente alla prevenzione di nuove irregolarità da parte dell'operatore economico». Si tratterebbe, invece, di «una sanzione amministrativa, seppur non in senso proprio», dotata di «elevata carica afflittiva (nel caso di specie, all'incirca due milioni di euro), che in assenza di una specifica finalità indennitaria (propria della sola ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario) o risarcitoria, si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito».



Alla garanzia provvisoria, pertanto, dovrebbe applicarsi il principio di retroattività della *lex mitior* che, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, si estende alle «sanzioni di carattere amministrativo che abbiano natura “punitiva”», quale sarebbe appunto l’escussione della garanzia provvisoria come disciplinata dall’art. 48 del previgente codice dei contratti pubblici.

Ad avviso del giudice *a quo*, l’art. 216, comma 1, del nuovo codice, impedendo l’applicazione della più favorevole disciplina sanzionatoria dettata dall’art. 93, comma 6 - che limita «l’escussione della garanzia provvisoria solo a valle dell’aggiudicazione (definitiva) e, dunque, solo nei confronti dell’aggiudicatario» - si porrebbe, pertanto, in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 49 CDFUE e 7 CEDU.

4.- In via preliminare, va osservato che l’intervento ad adiuvandum spiegato nel giudizio di costituzionalità da Comat spa, Tapor spa e Caitec srl è inammissibile.

L’atto di intervento, infatti, è stato depositato il 14 giugno 2022, oltre il termine, previsto dall’art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, di venti giorni dalla pubblicazione dell’atto introduttivo del giudizio, che è avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 36 dell’8 settembre 2021.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine previsto dal richiamato art. 4, comma 4, deve ritenersi perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l’intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2019, n. 99 del 2018, n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009).

5.- In via ulteriormente preliminare, va rilevato che le parti costituite in giudizio, appellanti nel giudizio principale, hanno dedotto, in via subordinata alla dichiarazione di non fondatezza delle questioni sollevate con l’ordinanza di rimessione, l’illegittimità costituzionale degli artt. 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006, nella parte in cui prevedono l’escussione della garanzia provvisoria «in caso di perdita fino al compimento dell’aggiudicazione di determinati requisiti», «per violazione degli artt. 56 ss. TFUE sulla libera prestazione di servizi, nonché dei principi generale del diritto europeo in materia di procedimenti sanzionatori; e della direttiva 18/2004 applicabile alla fattispecie *ratione temporis* nel suo complesso e in particolare in riferimento agli articoli 36, 45/48 al considerando 43 e all’allegato VII A».

5.1.- Tali questioni non possono avere ingresso nel presente giudizio di costituzionalità, il cui oggetto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie (*ex plurimis*, sentenze n. 230, n. 203, n. 147 e n. 49 del 2021, n. 186 del 2020 e n. 7 del 2019).

5.2.- La richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006 non può essere accolta.

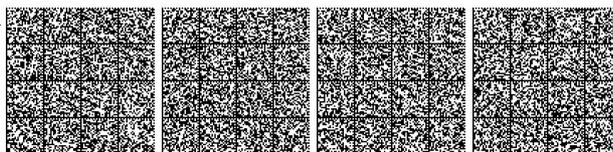
La stessa delimitazione delle questioni di legittimità costituzionale all’inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore vale ad escludere che ricorrano i presupposti perché questa Corte proceda all’autorimessione sollecitata dalle parti.

Le questioni sollevate dal Consiglio di Stato, come già rilevato, non attengono, infatti, all’istituto della garanzia provvisoria e al suo incameramento nell’ipotesi di esito negativo del controllo a campione ai sensi dell’art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006. Le censure del rimettente si appuntano, per contro, sulla disciplina transitoria dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici (art. 216, comma 1), laddove esclude l’applicazione retroattiva (ossia alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore) della più favorevole disciplina dettata in tema di garanzia provvisoria.

Tra i due gruppi di questioni non è quindi ravvisabile «quel nesso di necessaria strumentalità o di pregiudizialità logica, idoneo a giustificare l’esercizio, da parte di questa Corte, dell’eccezionale potere di autorimessione dinanzi a sé della questione di legittimità costituzionale di una norma rimasta estranea al fuoco delle censure del rimettente (sentenze n. 255 del 2014, n. 179 del 1976, n. 122 del 1976, n. 195 del 1972, nonché ordinanze n. 114 del 2014, n. 42 del 2001, n. 197 e n. 183 del 1996, n. 297 e n. 225 del 1995, n. 294 del 1993, n. 378 del 1992, n. 230 del 1975 e n. 100 del 1970)» (sentenza n. 49 del 2021).

5.3.- Dall’estraneità al *thema decidendum* delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006 per incompatibilità con il diritto dell’Unione europea, prospettate dalle parti, deriva l’estraneità ad esso anche della questione interpretativa che le medesime parti chiedono, in via subordinata, di sottoporre con istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea (in tal senso, sentenze n. 230 e n. 49 del 2021).

6.- Nel merito, le questioni non sono fondate in relazione a tutti i parametri evocati dal rimettente, che possono essere scrutinati congiuntamente, posto che il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale trova fondamento nell’ordinamento costituzionale, sia direttamente, sia per effetto dell’azione degli artt. 49 CDFUE e 7 CEDU, in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.



7.- Per il primo profilo, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019, n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006), il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il principio sancito da questa disposizione costituzionale «deve essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato» (sentenza n. 63 del 2019).

Come ha chiarito questa Corte, la *ratio* immediata di detta norma è - *in parte qua* - quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò «per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo» (sentenza n. 394 del 2006)» (sentenze n. 238 del 2020 e n. 63 del 2019).

Tuttavia, il principio di retroattività *in mitius*, sancito nel codice penale dall'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, ha comunque un fondamento costituzionale, «riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 63 del 2019), che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice (sentenze n. 238 del 2020 e n. 63 del 2019; in precedenza sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011).

7.1.- Per il secondo aspetto, il principio di retroattività della *lex mitior* ha un fondamento di origine sovranazionale - avente ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. - che è riconducibile sia all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante anche ai sensi dell'art. 11 Cost., sia all'art. 7 CEDU, nella lettura offerta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (oltre alla sentenza 17 settembre 2009, grande camera, Scoppola contro Italia, anche le sentenze 27 aprile 2010, Morabito contro Italia, 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra, 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui l'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 236 del 2011).

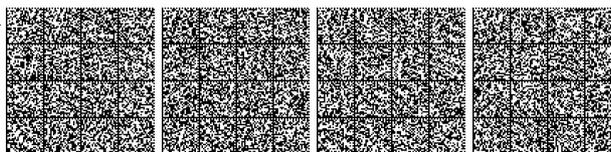
Peraltro, già la sentenza n. 393 del 2006 aveva richiamato «gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, considerati in quell'occasione come criteri interpretativi [...] delle stesse garanzie costituzionali» (sentenza n. 63 del 2019).

E, sulla sostanziale corrispondenza di contenuto tra i parametri citati, questa Corte ha da ultimo chiarito che la *ratio* del principio in oggetto è pur sempre «identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione» (sentenza n. 63 del 2019).

Non è da trascurare, d'altro canto, che, mentre l'irretroattività in peius della legge penale costituisce un valore assoluto e inderogabile, la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, «purché giustificabili al metro di quel “vaglio positivo di ragionevolezza” [...], in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco» (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 236 del 2011).

7.2.- Qualora poi si verta in ambiti in cui trova applicazione il diritto dell'Unione europea - come nel caso di specie, in quanto la normativa in materia di contratti pubblici dettata dal d.lgs. n. 163 del 2006 era attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, mentre quella dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016 attua le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/15/UE, che hanno abrogato le precedenti - opera, come si è detto, anche la garanzia di cui all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, che il giudice *a quo* ha evocato quale parametro interposto insieme all'art. 7 CEDU.

Come messo in rilievo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, infatti, «il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite - che rientra nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione di cui la Corte garantisce il rispetto (sentenze del 3 maggio 2005, Berlusconi e a.,



C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Racc. pag. I-3565, punti 67 e 68; dell'11 marzo 2008, Jager, C-420/06, Racc. pag. I-1315, punto 59, nonché del 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Racc. pag. I-3015, punto 61) - è menzionato anche all'articolo 49, paragrafo 1, terza frase, della Carta» (sentenza 14 febbraio 2012, Toshiba Corporation e altri, in causa C-17/10).

Pertanto, il giudice *a quo* ben può investire questa Corte della questione di legittimità costituzionale di una normativa che si assuma in contrasto, per analoghi profili, con una garanzia offerta al diritto fondamentale sia dalla Costituzione, sia dal diritto dell'Unione.

Sulla scorta della costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 13 del 2022, n. 20 e n. 63 del 2019, n. 269 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 149 del 2022), infatti, non può ritenersi precluso a questa Corte, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, «l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia - per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta» (sentenza n. 63 del 2019, proprio con riferimento alla diretta applicabilità del principio di retroattività della *lex mitior* sancito dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE).

7.3.- Parimenti pertinente è, in linea astratta, l'art. 7 CEDU, il cui significato converge con quello tratto dalla Costituzione e dall'art. 49 CDFUE nel delineare un assetto di tutela omogeneo.

Dopo una prima affermazione di principio contenuta nella sentenza n. 193 del 2016, questa Corte, con la pronuncia n. 63 del 2019, ha infatti espressamente affermato l'applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte Edu.

Si è chiarito che, «rispetto a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità "punitiva", il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della "materia penale" - ivi compreso, dunque, il principio di retroattività della *lex mitior* [...] - non potrà che estendersi anche a tali sanzioni» (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 68 del 2021 e n. 193 del 2016).

Questa Corte ha poi osservato, quanto al rapporto tra le fonti di diritto europeo e la Costituzione, che «[l]'estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione "punitiva" è conforme [anche] alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura "punitiva", di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti [dell'autore dell'illecito] tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di contro-interessi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo "vaglio positivo di ragionevolezza", al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale» (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2021).

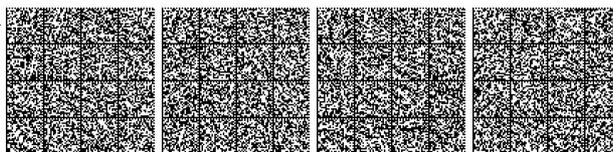
8.- Tanto premesso, l'esame delle odierne questioni di legittimità costituzionale impone di verificare la correttezza del presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione, secondo cui l'escussione della garanzia provvisoria, nell'ipotesi di esito negativo del controllo a campione sul possesso dei requisiti speciali a carico dei partecipanti alla procedura di gara diversi dall'aggiudicatario (art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006), ha natura di sanzione "punitiva" agli effetti della CDFUE e della CEDU e, quindi, soggiace alle garanzie dalle stesse previste, tra cui il principio di retroattività della *lex mitior*.

8.1.- Questa Corte ritiene opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento.

Nella vigenza del d.lgs. n. 163 del 2006, l'art. 75, comma 1, disponeva che l'offerta presentata dall'operatore economico in una procedura di affidamento di contratti pubblici dovesse essere corredata da una garanzia (cosiddetta provvisoria), pari al due per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di "cauzione" o di "fideiussione", a scelta dell'offerente.

L'escussione della garanzia provvisoria ad opera della stazione appaltante poteva avvenire in due differenti ipotesi.

La prima era prevista dall'art. 48 del previgente codice dei contratti pubblici, che dettava una specifica disciplina dell'*iter* che le stazioni appaltanti dovevano seguire per verificare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa (i cosiddetti requisiti speciali) dichiarati dai concorrenti in sede di gara, delineando l'istituto del controllo a campione.



Ai sensi dell'art. 48, comma 1, infatti, le stazioni appaltanti, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, dovevano richiedere, ad un numero di offerenti non inferiore al dieci per cento scelti con sorteggio pubblico di dimostrare, entro i successivi dieci giorni, il possesso dei requisiti speciali richiesti nel bando di gara, mediante apposita documentazione (il cosiddetto controllo a campione, appunto).

Entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, analoga richiesta veniva inoltrata, ai sensi del comma 2 del menzionato art. 48, nei confronti dell'aggiudicatario e del concorrente che seguiva in graduatoria, che non fossero compresi fra i concorrenti sorteggiati.

Qualora la prova non fosse fornita o non confermasse le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta, le stazioni appaltanti procedevano all'esclusione del concorrente dalla gara, all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d'ora in avanti: AVCP), le cui funzioni sono oggi assegnate all'Autorità nazionale anticorruzione (d'ora in avanti: ANAC) per i provvedimenti previsti dall'art. 6, comma 11.

«[L]’incameramento della cauzione provvisoria [era] previsto dal citato art. 48, comma 1, quale automatica conseguenza del provvedimento di esclusione» (ordinanza n. 211 del 2011), determinato dalla mancata dimostrazione del possesso dei requisiti speciali di partecipazione in capo al concorrente, anche non aggiudicatario.

La seconda ipotesi di escussione della cauzione provvisoria era prevista dall'art. 75, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006 e copriva il rischio della mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'aggiudicatario, potendo essere disposta, pertanto, solamente a carico di questi.

Il nuovo codice dei contratti pubblici (come si è visto introdotto dal d.lgs. n. 50 del 2016), riducendo al momento dell'aggiudicazione i controlli sul possesso dei requisiti di partecipazione per esigenze di semplificazione e celerità delle procedure di gara, ha mantenuto unicamente questa seconda fattispecie, prevedendo, all'art. 93, comma 6, che la garanzia provvisoria, che deve corredare l'offerta, copre «la mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione dovuta ad ogni fatto riconducibile all'affidatario o all'adozione di informazione antimafia interdittiva emessa ai sensi degli articoli 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159». La garanzia è, infatti, «svincolata automaticamente al momento della sottoscrizione del contratto».

Tuttavia, questa più favorevole disciplina - che limita l'incameramento della cauzione provvisoria nei confronti del solo aggiudicatario il quale, per fatto a lui imputabile, impedisca la stipulazione del contratto - è applicabile, in virtù dell'art. 216, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, «alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte», indipendentemente dal momento di adozione del provvedimento di incameramento stesso.

Questa disciplina transitoria, dettata dalla norma censurata per risolvere i problemi di diritto intertemporale legati all'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, è peraltro in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui «la procedura di affidamento di un contratto pubblico è soggetta alla normativa vigente alla data di pubblicazione del bando, in conformità al principio *tempus regit actum* ed alla natura del bando di gara, quale norma speciale della procedura che regola non solo le imprese partecipanti, ma anche la pubblica amministrazione, che non vi si può sottrarre». Ciò a garanzia dei principi di certezza del diritto, di buon andamento e di tutela dell'affidamento dei concorrenti, i quali portano ad escludere «che lo *ius superveniens* possa avere alcun effetto diretto sul procedimento di gara» (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 25 marzo 2021, n. 2521; nello stesso senso, sentenze 12 maggio 2017, n. 2222 e 7 giugno 2016, n. 2433).

8.2.- La ricostruzione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla natura di sanzione “punitiva” dell'escussione della garanzia provvisoria, in caso di esito negativo del controllo a campione di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, non riflette il quadro giurisprudenziale costituzionale e amministrativo, che è sempre stato prevalentemente orientato in senso opposto.

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che la garanzia provvisoria prevista dal citato art. 48 rispondeva «alla funzione di garantire serietà ed affidabilità dell'offerta», tutelando la correttezza del procedimento di gara, in modo da assicurarne il «regolare e rapido espletamento» (ordinanza n. 211 del 2011).

La funzione della garanzia provvisoria di responsabilizzare i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese e al dovere di correttezza, «allo scopo di garantire la serietà e l'affidabilità dell'offerta e prevenire l'inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive», è stata di recente ribadita da questa Corte, con la sentenza n. 23 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022



e altre disposizioni), laddove sospendeva l'obbligo di corredare l'offerta con una garanzia provvisoria «per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e per qualunque importo», per violazione dei limiti statutari in relazione appunto all'art. 93 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Ancorché la pronuncia riguardi la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici, deve rimarcarsi che essa non circoscrive la funzione della cauzione provvisoria, in termini di garanzia della serietà delle offerte e dell'efficienza dell'azione amministrativa, ai soli comportamenti contrari al dovere di correttezza dell'aggiudicatario, predicandola, per contro, per tutti i partecipanti alla procedura di gara.

L'evidenziata esigenza di assicurare l'affidabilità delle offerte e di evitare un'inutile attività procedimentale dell'amministrazione vale, dunque, a sottolineare una sostanziale omogeneità di funzioni tra le differenti ipotesi di incameramento della garanzia provvisoria (quella di cui al previgente art. 48 e quella di cui al nuovo art. 93, reiterativo del precedente art. 76).

Nel ritenere il citato art. 48 «strumentale rispetto all'esigenza di garantire imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa», infatti, questa Corte ha sottolineato come l'incameramento della cauzione provvisoria, in caso di esito negativo del controllo a campione, sia «preordinato ad assicurare il regolare e rapido espletamento della procedura e la tempestiva liquidazione dei danni prodotti dalla alterazione della stessa a causa della mancanza dei requisiti da parte dell'offerente» (ordinanza n. 211 del 2011), tenuto conto peraltro che «l'operatore economico, con la domanda di partecipazione, sottoscrive e si impegna ad osservare le regole della relativa procedura, delle quali ha, dunque, contezza» (ancora, ordinanza n. 211 del 2011).

In termini analoghi si è espressa la prevalente giurisprudenza amministrativa, secondo la quale l'escussione della cauzione provvisoria, in entrambe le ipotesi contemplate dal d.lgs. n. 163 del 2006 (artt. 48, comma 1, e 75, comma 6), «si profila come garanzia del rispetto dell'ampio patto di integrità cui si vincola chi partecipa ad una gara pubblica. La sua finalità è quella di responsabilizzare i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese, di garantire la serietà e l'affidabilità dell'offerta, nonché di escludere da subito i soggetti privi delle richieste qualità volute dal bando» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 10 dicembre 2014, n. 34; in senso conforme, *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 aprile 2021, n. 3255 e sezione quinta, sentenze 10 aprile 2018, n. 2181, 19 aprile 2017, n. 1818, e 22 dicembre 2014, n. 6302). Questo perché la presenza di dichiarazioni non corrispondenti al vero «altera di per sé la gara quantomeno per un aggravio di lavoro della stazione appaltante, chiamata a vagliare anche concorrenti inidonei o offerte prive di tutte le qualità promesse» (ancora, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 34 del 2014).

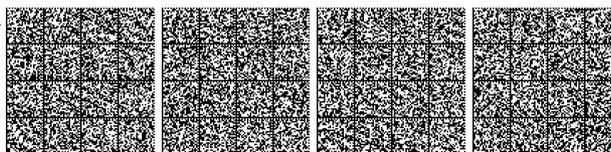
Si tratta, insomma, di «una misura di indole patrimoniale, priva di carattere sanzionatorio amministrativo nel senso proprio», che costituisce l'automatica conseguenza della violazione del dovere di correttezza gravante sull'offerente e realizza un'anticipata liquidazione dei danni subiti dalla stazione appaltante (ancora, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 34 del 2014; in senso analogo, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 4 febbraio 2009, n. 2634, che ne ha sottolineato l'affinità con la caparra confirmatoria).

Innanzi a così solide conclusioni, supportate da pronunce di questa Corte con la quale il giudice rimettente non si è confrontato, non apporta alcun argomento in senso contrario il riferimento (non essenziale, peraltro, nell'economia della decisione), che si rinviene nella recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 26 aprile 2022, n. 7, alla funzione «punitiva» propria dell'incameramento della cauzione provvisoria.

Né, infine, sono in grado di apportare validi argomenti critici al riferito orientamento giurisprudenziale le generiche considerazioni del rimettente, che qualifica l'istituto in esame come «una sanzione amministrativa, seppur non in senso proprio», potendo assolvere, oltre alla «funzione di indennizzare la stazione appaltante dall'eventuale mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario», «altresì una funzione sanzionatoria verso altri possibili inadempimenti contrattuali dei concorrenti».

8.3.- Questa Corte deve ora verificare l'eventuale natura di sanzione «punitiva» dell'incameramento della cauzione provvisoria disposto ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte di Strasburgo, «l'esistenza o meno di una «accusa in materia penale» deve essere valutata sulla base di tre criteri, indicati comunemente con il nome di «criteri Engel» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22, A e B c. Norvegia [GC], nn. 24130/11 e 29758/11, § 107, 15 novembre 2016, e Ramos Nunes de Carvalho e Sà c. Portogallo [GC], nn. 55391/13 e altri 2, § 122, 6 novembre 2018). Il primo è la qualificazione giuridica del reato nel diritto interno, il secondo è la natura stessa del reato e il terzo è il grado di severità della sanzione in cui incorre l'interessato. Il secondo e il terzo criterio possono essere alternativi e non necessariamente cumulativi» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 8 luglio 2019, Mihalache contro Romania), anche se «ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di giungere a una conclusione chiara circa l'esistenza di una accusa in materia penale» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione seconda, 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia).



Nella specie, l'escussione della garanzia provvisoria - che deve essere presentata a corredo dell'offerta, ai sensi del previgente art. 75, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 e del vigente art. 93, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 - non è formalmente qualificata dall'ordinamento nazionale come sanzione penale.

Il suo eventuale carattere sanzionatorio "punitivo" va allora apprezzato sulla base dei due criteri sostanziali di cui si è detto: da un lato, la natura della violazione, desunta dal suo ambito applicativo, in quanto, per essere "penale", essa deve essere rivolta alla «generalità dei consociati» e non agli appartenenti ad un ordinamento particolare, e, soprattutto, dallo scopo perseguito, che deve essere «non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo»; dall'altro, la natura e la gravità della sanzione cui l'interessato si trova esposto, che deve presentare «una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità» (sentenza n. 43 del 2017).

8.3.1.- Con riferimento al primo di questi criteri, deve sottolinearsi che l'escussione della garanzia provvisoria ha un ambito applicativo limitato agli operatori economici che partecipano alle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici e non è rivolta alla generalità dei consociati. Detta escussione mira, infatti, a garantire l'ordinato svolgersi di una specifica procedura amministrativa, al punto che il relativo importo non viene assicurato al bilancio pubblico in generale, ma incamerato dalla stazione appaltante.

Lo scopo da essa perseguito, inoltre, non è repressivo e punitivo, essendo volta, da un lato, a «garantire serietà ed affidabilità dell'offerta», dall'altro, a consentire «l'anticipata liquidazione dei danni subiti dalla stazione appaltante» in caso di omessa dimostrazione dei requisiti speciali di partecipazione dichiarati dal concorrente in sede di presentazione dell'offerta (ordinanza n. 211 del 2011).

Questa stessa Corte, nell'ordinanza n. 211 del 2011 più volte citata, nel delineare la differenza e l'incomparabilità tra l'escussione della cauzione provvisoria e le ulteriori sanzioni applicate dall'AVCP (oggi, ANAC), nell'ipotesi di cui al menzionato art. 48, comma 1, ha rilevato che i provvedimenti della menzionata Autorità, «previsti dalla norma censurata, mirano a garantire che nel settore operino soggetti rispettosi delle regole che lo disciplinano e, quindi, sono diretti a sanzionare la condotta dell'offerente per finalità ulteriori e diverse rispetto a quelle cui è preordinato l'incameramento della cauzione provvisoria, caratterizzato da una funzione differente da quella che connota detti provvedimenti», una funzione appunto di tipo riparatorio.

Anche se talvolta, in letteratura e in giurisprudenza, viene adottata la assai generica espressione "sanzione", trattasi comunque di un rimedio non "punitivo". L'escussione della cauzione provvisoria, anche se può avere un effetto indirettamente punitivo del concorrente che ha partecipato alla procedura di gara, dichiarando il possesso di requisiti che non ha poi confermato, risponde infatti all'esigenza di garantire il rispetto delle regole procedurali e, quindi, l'affidabilità di tutti i concorrenti e dell'offerta da essi presentata, nonché la speditezza della procedura medesima.

In questa stessa ottica, l'incameramento della garanzia provvisoria "sanziona" «la violazione dell'obbligo di diligenza gravante sull'offerente» (ordinanza n. 211 del 2011), nel senso che costituisce il rimedio apprestato dall'ordinamento a tutela dell'interesse della stazione appaltante alla serietà e affidabilità dell'offerente stesso e al rispetto, da parte sua, delle regole di gara.

L'attività contrattuale dell'amministrazione, «sebbene svolta con i moduli autoritativi e impersonali dell'evidenza pubblica», è infatti inquadrabile «nello schema delle trattative prenegoziali», da cui deriva «l'assoggettamento al generale dovere di comportarsi secondo buona fede enunciato dall'art. 1337 cod. civ.» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 29 novembre 2021, n. 21). Quest'obbligo grava, ovviamente, su entrambe le parti "della trattativa" e, quindi, non solamente sulla stazione appaltante, ma anche sui partecipanti alla procedura di gara e la sua violazione dà vita a responsabilità precontrattuale, che è posta appunto «a presidio dell'interesse di ordine economico a che sia assicurata la serietà dei contraenti nelle attività preparatorie e prodromiche al perfezionamento del vincolo contrattuale» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 21 del 2021).

L'escussione della garanzia provvisoria risponde, quindi, alla funzione tipica dei rimedi apprestati dall'ordinamento a fronte di condotte contrarie a buona fede fondanti la responsabilità precontrattuale, che, anche quando "sanzionano" comportamenti scorretti imputabili alla parte, non sono "punitivi" perché sono tesi a salvaguardare posizioni giuridiche soggettive contro la violazione ingiustificata del dovere di correttezza.

Peraltro, il carattere sanzionatorio che assumono, in taluni casi, i rimedi civilistici non implica che essi siano conseguentemente qualificabili come sanzioni "punitive" agli effetti della CEDU e della CDFUE, in ragione della ormai riconosciuta natura polifunzionale della responsabilità civile.

L'incameramento della cauzione provvisoria è, insomma, un rimedio atto a sanzionare il mancato rispetto del dovere di buona fede e correttezza nella fase precontrattuale da parte di coloro che, partecipando alla procedura di gara, si impegnano a osservarne le regole.



Come accade in altri istituti previsti dal nostro ordinamento, inoltre, alla funzione di tutela dell'interesse dell'amministrazione ad evitare l'inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive, si aggiunge quella di liquidare, preventivamente e forfettariamente, il danno da essa eventualmente subito.

Da qui la funzione complessa della garanzia provvisoria e della sua escussione, volte a rafforzare complessivamente la posizione giuridica dell'amministrazione a tutela dell'interesse pubblico alla concorrenza, trasparenza e legalità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di cui essa è portatrice.

«La stessa mancanza di discrezionalità in capo all'autorità amministrativa» (sentenza n. 276 del 2016) chiamata ad escutere la cauzione provvisoria, la quale consegue automaticamente all'esclusione dalla procedura di gara per assenza o mancata dimostrazione del requisito speciale dichiarato in sede di offerta, costituisce un indice ulteriore del fatto che l'incameramento di questa cauzione non abbia carattere "punitivo", ma sia essenzialmente diretto a garantire il rispetto delle regole di gara, restaurando l'interesse pubblico leso, che è quello di evitare la partecipazione alla gara stessa di concorrenti inidonei o di offerte prive dei requisiti richiesti.

8.3.2.- Una volta escluso che la misura in oggetto persegua le finalità afflittive proprie della pena, poste nell'interesse generale dell'ordinamento, anziché in quello settoriale della pubblica amministrazione coinvolta nella gara, va aggiunto che neppure il suo grado di severità conforta le premesse ermeneutiche del rimettente.

Nella specie, si deve sottolineare - come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato - che l'entità della garanzia provvisoria, ai sensi dell'art. 75 del previgente codice dei contratti pubblici, era pari al «due per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito» e, quindi, ad una percentuale non particolarmente elevata di esso.

Peraltro, il comma 7 del medesimo art. 75 prevedeva una serie di ipotesi, cumulabili tra loro, in cui l'importo di questa garanzia era ridotto da un minimo del quindici a un massimo del cinquanta per cento, giustificate dal possesso, da parte degli operatori economici, di determinate certificazioni.

Dall'importo della garanzia provvisoria, dalla previsione di forme alternative di costituzione (la cauzione o la fidejussione) e dal regime delle riduzioni previste dal legislatore, dunque, può ben desumersi l'assenza di quel connotato di speciale gravità, necessario affinché la misura pregiudizievole possa essere assimilata a una sanzione sostanzialmente penale.

9.- Sulla base delle considerazioni che precedono, non può condividersi il presupposto interpretativo dal quale muove l'ordinanza di rimessione, che si basa sulla natura di sanzione "punitiva" dell'incameramento della garanzia provvisoria in caso di esito negativo del controllo a campione ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006.

L'erroneità del presupposto interpretativo infirma le conclusioni del giudice *a quo* circa la violazione di tutti i parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e rese esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

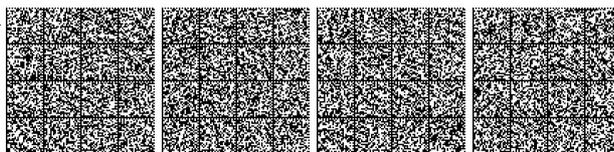
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 39

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 giugno 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908 - Promozione della conoscenza dei fatti del 28 dicembre 1908 - Previsione che la Regione sostiene l'organizzazione di manifestazioni, cerimonie e altre iniziative.

– Legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6 (Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei confronti della Regione Siciliana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 8 aprile 2022, n. 6, recante «Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908», pubblicata nel B.U.R. Sicilia n. 17 del 15 aprile 2022 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 giugno 2022.

La Regione Siciliana ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, la quale - nel suo complesso - non risulta rispettosa dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Per tale motivo il Consiglio dei ministri ha ritenuto di doverla impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

Contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009, e con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011.

1. La legge regionale in parola dispone testualmente come segue:

«Art. 1. Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908.

1. La regione, al fine di non perdere la memoria storica di quanti perirono a causa del terremoto e del maremoto che colpirono la città di Messina nel 1908, istituisce la giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908, che sarà celebrata il 28 dicembre di ogni anno.

Art. 2. Promozione della conoscenza dei fatti del 28 dicembre 1908.

1. In occasione della giornata della memoria la regione promuove, anche mediante concessione del proprio patrocinio, l'organizzazione di manifestazioni, cerimonie e altre iniziative nonché momenti di riflessione e approfondimento, anche nelle scuole di ogni ordine e grado e nelle sedi istituzionali, atti a favorire la conoscenza dei fatti storici del 28 dicembre 1908.

2. In occasione della giornata della memoria è promossa anche la rievocazione della storia di grande solidarietà internazionale che ha contraddistinto il soccorso ai superstiti nei giorni immediatamente successivi all'evento.

Art. 3. Valorizzazione della ricorrenza.

1. Il Museo interdisciplinare regionale di Messina è autorizzato, nell'ambito delle proprie prerogative e competenze, a intraprendere le opportune iniziative al fine di una maggiore valorizzazione del ricordo del terremoto del 1908, in raccordo con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Art. 4. Entrata in vigore.

1. La presente legge sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana ed entrerà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

2. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della regione».



L'art. 2 dianzi trascritto prevede invero - nell'ambito della istituzione della «Giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908» i seguenti interventi: la concessione del patrocinio della regione, l'organizzazione di manifestazioni, cerimonie e altre iniziative, momenti di riflessione e approfondimento, anche nelle scuole di ogni ordine e grado e nelle sedi istituzionali, atti a favorire la conoscenza dei fatti storici del 28 dicembre 1908, nonché iniziative per la promozione della rievocazione della storia di solidarietà internazionale che ha contraddistinto il soccorso ai superstiti nei giorni immediatamente successivi all'evento.

La legge regionale, a fronte di tale iniziative «rievocative» di vario genere che saranno assunte annualmente (in occasione della giornata istituita per il 28 dicembre di ogni anno) non ne indica tuttavia, nemmeno in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri finanziari a carico dell'Ente Regionale, gravando comunque sulla spesa del bilancio regionale, né indica le risorse con cui farvi fronte.

Pertanto la legge regionale *de qua*, comportando oneri a carico del bilancio regionale non quantificati, si pone in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria delle norme (anche regionali) che comportino nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici, e quindi viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, a mente del quale - giova ricordare - «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

2. Quali norme nazionali attuative dell'anzidetto precetto costituzionale, e dunque quali norme interposte nell'ambito del presente giudizio, vengono qui ad interesse:

l'art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009, a mente del quale, «ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite», e per cui «a tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17»;

l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011, in base al quale «le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime (...)».

Lo stesso «Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione Siciliana», approvato con decreto del presidente della regione in data 17 marzo 2004, prevede diffusamente all'art. 14 quanto segue:

«1. Le leggi della regione che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono indicare la relativa copertura finanziaria che è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante l'utilizzo delle somme accantonate nei fondi globali previsti dall'art. 10, restando precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) mediante nuove o maggiori entrate, restando in ogni caso esclusa la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

2. I disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono essere corredati di una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dall'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze per la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture finanziarie, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per la spesa in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo.

3. Per i disegni di legge di iniziativa parlamentare che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, esitati dalle competenti commissioni di merito, la Commissione bilancio, finanze e programmazione, preliminarmente all'esame, deve acquisire da parte del Governo regionale la relazione di cui al comma 2, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri.

4. La Commissione bilancio, finanze e programmazione deve, altresì, richiedere al Governo l'aggiornamento della relazione tecnica nell'ipotesi in cui i disegni di legge di cui ai commi 2 e 3 abbiano subito modifiche o emendamenti comportanti nuovi o maggiori oneri.

5. Le leggi della regione che autorizzano spese per un solo anno indicano la relativa copertura finanziaria a carico dell'esercizio cui si riferiscono.

6. Le leggi della regione che autorizzano spese in conto capitale a carattere pluriennale quantificano l'ammontare complessivo della spesa per tutto il periodo della loro efficacia, nonché le quote di competenza relative al primo anno e quelle a carico degli anni successivi considerati nel bilancio pluriennale vigente; indicano altresì la coper-



tura finanziaria per gli anni medesimi che deve trovare riscontro nel bilancio pluriennale vigente. Con la legge di approvazione del bilancio o con la legge di assestamento le quote ricadenti in ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale possono essere rimodulate nei limiti dell'ammontare complessivo autorizzato dalle relative leggi di spesa.

7. L'amministrazione regionale può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi pluriennali di cui al comma precedente. I relativi pagamenti devono comunque essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di cassa.

8. Le leggi della regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio.

9. Le leggi regionali di spesa approvate dopo il 30 novembre non possono recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo casi di particolare urgenza e necessità».

Tale articolo costituisce la riscrittura dell'art. 7 della legge regionale Sicilia n. 47/1977.

3. Giova anche rammentare, al fine dell'accoglimento del presente ricorso, che codesta Corte costituzionale, in altra consimile vertenza attivata nei confronti della stessa Regione Siciliana, ha sancito quanto segue (sentenza n. 226 del 2 dicembre 2021):

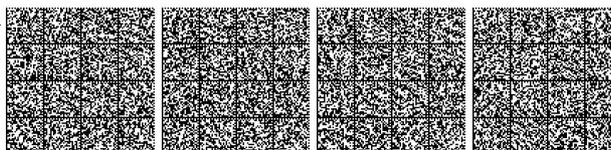
«9.4. - Questa Corte, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, ha affermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte" (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione (art. 14, lettera *q*), ne ammette l'esercizio "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato" (sentenza n. 235 del 2020).

9.5. - Tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale deve rammentarsi in primo luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria ("per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita": così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità. Devono poi richiamarsi le disposizioni - ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione - contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale "le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime..."; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

La suddetta regola, peraltro, è già da tempo presente nell'ordinamento regionale, considerato che anche la legge regionale n. 47 del 1977, all'art. 7, comma 8, prevede che "le leggi della regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio"».

P. Q. M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale della legge regionale 8 aprile 2022, n. 6, recante «Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908», pubblicata nel B.U.R. Sicilia n. 17 del 15 aprile 2022, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009, e con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011, per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.



Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2022, con allegata relazione;

2) copia della legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6, recante «Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908», pubblicata nel B.U.R. Sicilia n. 17 del 15 aprile 2022.

Roma, 10 giugno 2022

L'Avvocato dello Stato: CASELLI

22C00120

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-030) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 7 2 7 *

€ 12,00

