

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

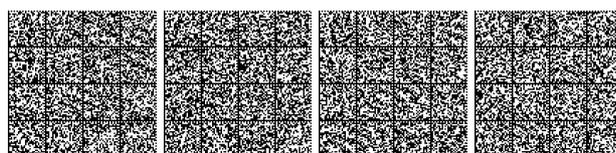
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 dicembre 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. **250.** Ordinanza 24 novembre - 16 dicembre 2022

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

Giudizio di ammissibilità di ricorso su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Procedura esecutiva nei confronti di E. O., ex deputato - Ordinanze del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce - Assegnazione al creditore dell'importo totale dell'assegno vitalizio, in difformità dalla procedura prevista dal relativo regolamento parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Lamentata menomazione dell'autonomia regolamentare di ciascuna Camera - Ammissibilità del ricorso.

- Ordinanze del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce, 22 gennaio 2019 e 15 dicembre 2021.
- Costituzione, art. 64..... Pag. 1

N. **251.** Sentenza 23 novembre - 19 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Lombardia - Riutilizzo di immobili rurali destinati ad agriturismo - Possibile ampliamento della volumetria, nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda - Violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nonché dei principi di tutela del paesaggio e leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, art. 6, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, primo e secondo comma, lettere *p*) e *s*), e 118, primo e secondo comma; principio di leale collaborazione; Convenzione europea sul paesaggio. . Pag. 3

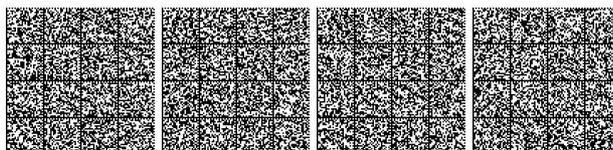
N. **252.** Sentenza 22 novembre - 19 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abitativo - Recepimento del c.d. terzo condono edilizio - Possibilità, mediante norma definitiva di interpretazione autentica, di regolarizzare le opere realizzate nelle aree soggette a vincoli, purché questi non comportino l'inedificabilità assoluta - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abitativo - Recepimento del c.d. terzo condono edilizio - Disposizioni attuative di altra dichiarata costituzionalmente illegittima, e prive di autonoma portata normativa - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19, art. 1, comma 1, aggiuntivo dell'art. 25-bis nella legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16.
- Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), 123 e 127; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 27. Pag. 12



N. 253. Sentenza 18 ottobre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Molise - Istituzione di una “Area quadri” - Riconoscimento di un’indennità annuale, integrativa del trattamento retributivo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7, art. 29-*bis*.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.....

Pag. 21

N. 254. Sentenza 23 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Tutela degli uccelli migratori - Disciplina dei valichi montani attraversati dall’avifauna - Limitazione del divieto di caccia ai soli valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi - Violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Protezione della fauna selvatica - Disciplina statale e analoga norma della Regione Lombardia - Territorio inibito alla caccia - Previsione di una quota massima - Ricomprensione in essa di tutti i territori in cui sia vietata la caccia, compresi i valichi montani - Denunciata irragionevolezza e non proporzionalità, inadeguatezza della tutela del bene ambiente e violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, in relazione alla tutela degli uccelli selvatici - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, artt. 13, comma 3, lettera *a*), e 43, comma 3; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 3; direttiva 2009/147/CE.....

Pag. 32

N. 255. Sentenza 23 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Dirigenti - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di accedere alla dirigenza in base al requisito dell’anzianità di servizio anziché del titolo di laurea - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Trattamento accessorio nel comparto della contrattazione collettiva regionale - Possibilità di superare i limiti di spesa previsti dalla normativa nazionale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Necessità determinate dall’emergenza COVID-19 - Possibilità per il personale con contratto a tempo indeterminato, in servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, di transitare nell’amministrazione regionale mediante cessione del contratto, previo nulla osta dell’amministrazione di provenienza - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Dirigenti - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di prorogare, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale.



Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Personale della Protezione civile regionale - Istituzione di una indennità pensionabile analoga a quella percepita dal personale della Protezione civile nazionale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Proroga al 31 dicembre 2022 della validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale, a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Anticipazione ai Comuni delle spese per eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, artt. 5, commi 3, 19, 25, 26; 5, comma 29; 6, comma 32; 20, comma 1, sostitutivo dell'art. 15 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettera l), e 119; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera a).

Pag. 38

N. 256. Sentenza 22 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Farmaci - Norme della Regione Puglia - Rimborso spese per la vaccinoterapia (nella specie: cura per le allergopatie) - Condizioni - Limite reddituale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto alla salute e dei principi fondamentali in materia di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 22, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 117, secondo comma.

Pag. 57

N. 257. Sentenza 22 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Previdenza complementare - Trattamento fiscale delle prestazioni pensionistiche complementari corrisposte ai dipendenti pubblici - Applicazione della stessa tassazione agevolata prevista per i dipendenti privati - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, art. 23, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Pag. 64

N. 258. Sentenza 22 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Indennità di fine rapporto - Trattamento di fine servizio - Potere di rettifica dell'ente previdenziale - Errore nel calcolo dell'importo liquidato, imputabile alla pubblica amministrazione - Previsione di un termine di decadenza annuale, a far data dall'emanazione del provvedimento - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e violazione del principio di buona amministrazione, quale buona gestione del pubblico danaro - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 30, primo comma, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 69



N. 259. Sentenza 23 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Modalità di assegnazione - Requisiti tecnico-organizzativi e economico-finanziari richiesti agli operatori economici - Criteri di aggiudicazione e di valutazione delle proposte progettuali - Obblighi e limiti gestionali dei partecipanti alle gare - Miglioramenti energetici - Misure di compensazione ambientale e territoriale - Determinazione della componente fissa del canone - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, artt. 12, commi 2 e 3, in combinato disposto con l'art. 15, comma 2, della medesima legge regionale, 13, comma 1, 18, 19, 20, 21, 24, comma 2, in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, lettera f), della medesima legge regionale.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere e), h) ed s), e terzo. Pag. 77

N. 260. Sentenza 24 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina impropria - Equiparazione sanzionatoria tra l'ipotesi di chi adoperi violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per assicurarne a sé o ad altri il possesso, e quella di chi tenga la medesima condotta allo scopo di procurare a sé o ad altri l'impunità o, in via subordinata, al solo scopo di fuggire - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, art. 3. Pag. 86

N. 261. Ordinanza 24 novembre - 20 dicembre 2022

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

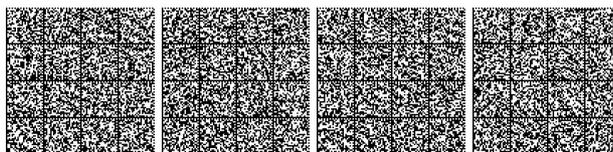
Parlamento - Immunità parlamentari - Acquisizione di corrispondenza scritta del senatore Matteo Renzi, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nell'ambito del procedimento penale a suo carico - Difetto di una previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti di tale Procura - Lamentata violazione dell'attribuzione che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza - Ammissibilità del ricorso.

- Decreti di acquisizione di corrispondenza scritta del senatore Matteo Renzi, disposti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nell'ambito del procedimento penale a carico dello stesso senatore.
- Costituzione, art. 68, terzo comma. Pag. 90

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 84. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sostituzione dell'art. 23 della legge reg. n. 5 del 2022 - Rifiinanziamento della legge reg. n. 28 del 2021 recante "Contributo a sostegno dell'acquisto di dispositivi per contrastare l'alopecia secondaria e attività di supporto in favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia" - Individuazione delle risorse a copertura degli oneri finanziari.



Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Ampliamento delle attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale - Previsione della concessione, da parte della Regione, di un contributo *una tantum* per lavoratrici e lavoratori impiegati presso le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Previsione, per le medesime finalità, della concessione, da parte della Regione, di un contributo alle Residenze Protette (RP) private, accreditate e contrattualizzate, specificamente individuate.

- Legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), artt. 25 e 26.

Pag. 95

N. 149. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 14 novembre 2022

Straniero - Immigrazione - Emersione di rapporti di lavoro - Disciplina - Adozione di un decreto interministeriale con cui sono stabilite le modalità di presentazione dell'istanza di emersione - Fissazione, con il medesimo decreto, dei limiti di reddito del datore di lavoro richiesti per l'instaurazione del rapporto di lavoro - Omessa previsione che, laddove il rigetto della dichiarazione di emersione sia dovuto esclusivamente a fatti e condotte ascrivibili al datore di lavoro, al lavoratore vada comunque rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione o un altro titolo corrispondente alla situazione lavorativa, anche sopravvenuta, che l'interessato riesca a comprovare.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, commi 5 e 6.

Pag. 100

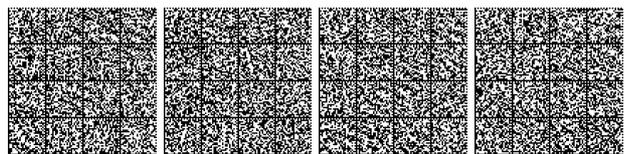
N. 150. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 21 settembre 2022

Salute (Tutela della) - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti papilloma virus - Mancata previsione.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1.

Pag. 110





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 250

Ordinanza 24 novembre - 16 dicembre 2022

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

Giudizio di ammissibilità di ricorso su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Procedura esecutiva nei confronti di E. O., ex deputato - Ordinanze del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce - Assegnazione al creditore dell'importo totale dell'assegno vitalizio, in difformità dalla procedura prevista dal relativo regolamento parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Lamentata menomazione dell'autonomia regolamentare di ciascuna Camera - Ammissibilità del ricorso.

- Ordinanze del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce, 22 gennaio 2019 e 15 dicembre 2021.
- Costituzione, art. 64.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : 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, Marco DALBERTI,

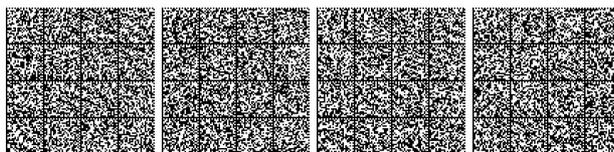
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'adozione delle ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, nell'ambito del procedimento esecutivo R.G.E. n. 610/2018, instaurato nei confronti dell'on. Eugenio Ozza, nella parte in cui assegnano al creditore procedente, Agenzia delle entrate - Riscossione della Provincia di Lecce, una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati e nell'art. 545 del codice di procedura civile, promosso dalla Camera dei deputati con ricorso depositato in cancelleria il 12 maggio 2022 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 novembre 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 12 maggio 2022, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento a due ordinanze emanate dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, nell'ambito della procedura esecutiva R.G.E. n. 610/2018;



che, in particolare, a fronte del pignoramento, da parte dell'Agenzia delle entrate - Riscossione della Provincia di Lecce, del trattamento vitalizio spettante ad un ex deputato, la ricorrente contesta l'assegnazione al creditore, con ordinanza del 22 gennaio 2019, dell'intero importo dell'assegno vitalizio spettante al debitore, sebbene l'Avvocatura generale dello Stato avesse allegato alla dichiarazione positiva della Camera di appartenenza l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio n. 195 del 9 febbraio 2000, che estende a detto trattamento i limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile (nella formulazione all'epoca vigente);

che la Camera ricorrente rappresenta, inoltre, di essere intervenuta volontariamente ex art. 105 cod. proc. civ. nell'opposizione all'esecuzione promossa dal debitore esecutato contro la predetta ordinanza, evidenziando che l'assegnazione dell'intero trattamento vitalizio in pagamento ai creditori procedenti ledeva le prerogative parlamentari in quanto non rispettosa del sopra indicato regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, e che, peraltro, con ordinanza del 15 dicembre 2021, lo stesso Tribunale di Lecce rigettava l'istanza cautelare per tardività dell'opposizione promossa, senza alcuna osservazione sulle questioni prospettate in sede di intervento;

che, ciò premesso, la Camera dei deputati assume che con le due ordinanze alla base del conflitto è stata disapplicata l'unica fonte del diritto costituzionalmente titolata a regolare la fattispecie, ossia il citato regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, così menomando il potere riconosciuto dall'art. 64 della Costituzione a ciascuna Camera di emanare i propri regolamenti, che costituirebbero, come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, una fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria, che non può intervenire nella materia (è citata la sentenza n. 120 del 2014);

che, sottolinea altresì la ricorrente, dalla potestà regolamentare generale deriva, tenendo conto delle attribuzioni demandate all'Ufficio di presidenza dall'art. 63 Cost., anche il potere di quest'ultimo di adottare i regolamenti cosiddetti "minori" come quello in materia di assegni vitalizi dei deputati.

Considerato che, con ricorso depositato in data 12 maggio 2022, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alle ordinanze emanate dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, (nelle date del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021) nell'ambito della procedura esecutiva R.G.E. n. 610/2018;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, impregiudicata restando ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità (*ex plurimis*, ordinanze n. 208, n. 80 e n. 35 del 2022; n. 91 del 2016);

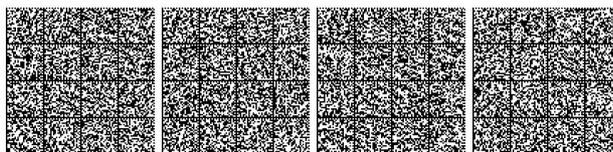
che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati a promuovere il (o resistere *al*) conflitto tra poteri dello Stato in difesa delle attribuzioni alla stessa garantite sul piano costituzionale (tra le molte, sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 241 del 2011, n. 211 del 2010, n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994), tra le quali rientra il potere di adottare i regolamenti di cui all'art. 64 Cost. e segnatamente il regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato con delibera dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati del 30 luglio 1997, modificato, da ultimo, con delibera dello stesso ufficio del 23 luglio 2007;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Tribunale di Lecce ad essere parte del presente conflitto, quale organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, tra le più recenti, ordinanze n. 157 del 2022 e n. 19 del 2021);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita, stante la mancata applicazione da parte del Tribunale di Lecce dell'unica fonte normativa regolante la materia, ossia il menzionato regolamento per gli assegni vitalizi della Camera dei deputati, che si iscrive tra i regolamenti cosiddetti "minori";

che questa Corte ha affermato che i regolamenti "minori" (o "derivati") «rinvengono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli cosiddetti "maggiori" o "generalisti", approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti a sensi dell'art. 64, primo comma, Cost.» (sentenza n. 237 del 2022);

che, in sostanza, il ricorso, per quanto originato da due provvedimenti giurisdizionali, non verterebbe su un mero error in iudicando, prospettando un conflitto per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;



che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 del 2016, n. 286, n. 161, n. 150 e n. 53 del 2014);

che, poiché il Senato della Repubblica si pone in identica posizione a quella della Camera dei deputati ricorrente rispetto alle questioni di principio da trattare, va disposta la notifica del ricorso anche nei confronti di tale organo (*ex plurimis*, ordinanza n. 91 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, che ha proposto il conflitto di attribuzione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura della ricorrente, notificati al Tribunale di Lecce e al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220250

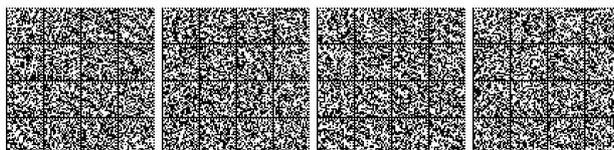
N. 251

Sentenza 23 novembre - 19 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Lombardia - Riutilizzo di immobili rurali destinati ad agriturismo - Possibile ampliamento della volumetria, nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda - Violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nonché dei principi di tutela del paesaggio e leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, art. 6, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, primo e secondo comma, lettere p) e s), e 118, primo e secondo comma; principio di leale collaborazione; Convenzione europea sul paesaggio.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici: Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2022, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udita nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

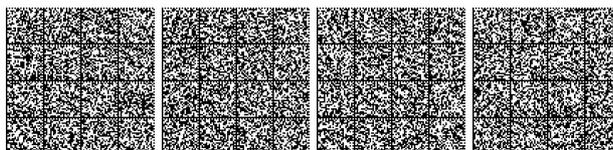
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17 febbraio 2022 e depositato il 23 febbraio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere *p*) e *s*), e 118, commi primo e secondo, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, in relazione: agli artt. 135, 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); alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000); e all'art. 14, comma 27, lettera *d*), 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.

1.1.- L'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e alla Convenzione europea del paesaggio.

Il citato art. 6, comma 1, lettera *a*), ha sostituito il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 della legge della Regione Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale), che, nel testo vigente prima della modifica operata dalla norma impugnata, recitava: «Il riuso degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, può avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all'adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agriturismo sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione».



L'impugnato art. 6, comma 1, lettera *a*), ha sostituito solo il secondo periodo della disposizione, che ora recita: «è, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica».

La modifica avrebbe dunque esteso la portata della disposizione di cui al citato art. 154, consentendo l'ampliamento, sempre nella misura del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati non solo già destinati, ma anche da destinare, in futuro, ad attività agrituristica.

1.1.1.- Secondo il ricorrente, tale «generalizzata» possibilità di realizzare incrementi volumetrici nella misura anzidetta sarebbe prevista «senza alcuna considerazione o riferimento al contesto paesaggistico». In particolare, il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto che solo al piano paesaggistico elaborato d'intesa tra lo Stato e la Regione, secondo quanto previsto agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, spetta stabilire, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni d'uso (cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

L'art. 6 impugnato sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittimo perché si porrebbe in contrasto con la normativa statale che rimette al piano paesaggistico la cosiddetta “vestizione” dei vincoli, vale a dire la disciplina d'uso dei beni paesaggistici.

La difesa erariale richiama la normativa statale e la giurisprudenza di questa Corte che sanciscono l'inderogabilità delle previsioni del già menzionato strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici e l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto di pianificazione territoriale e urbanistica.

Il ricorrente sottolinea, altresì, l'esistenza di un vero e proprio obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, cui la Regione Lombardia si sarebbe sottratta «ingiustificatamente», con la norma impugnata.

Né si potrebbe ritenere che la denunciata illegittimità costituzionale sia esclusa dal fatto che la norma in esame non prevede la possibilità di realizzare gli incrementi volumetrici in contrasto con la pianificazione paesaggistica, né dal fatto che tali interventi sono comunque subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Quanto all'irrelevanza della mancata previsione della possibilità di derogare alla pianificazione paesaggistica, la difesa statale sottolinea come tale possibilità sia esclusa dal fatto che la Regione Lombardia non si è ancora munita di un piano paesaggistico adottato in esito al procedimento di co-pianificazione e con i contenuti di cui agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali.

Quanto, invece, alla subordinazione di qualsiasi intervento all'autorizzazione paesaggistica, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama l'evoluzione normativa in materia, ricordando come, sin dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali) (cosiddetta “legge Bottai”), siano previsti tre diversi strumenti a tutela del paesaggio: il vincolo, l'autorizzazione paesaggistica e il piano paesaggistico. Il ruolo sempre più pregnante assegnato a quest'ultimo deriverebbe dalla consapevolezza che il provvedimento singolare non è sufficiente a presidiare adeguatamente i valori paesaggistici. L'autorizzazione consentirebbe, infatti, di valutare solo il singolo intervento in sé considerato e non permetterebbe di considerare «l'effetto derivante dal cumulo delle trasformazioni».

Da quanto detto deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

1.1.2.- Il ricorrente aggiunge che il 21 luglio 2017 la Regione Lombardia ha sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, Ministero della cultura) un protocollo di intesa per la redazione congiunta del piano paesaggistico, e riferisce di interlocuzioni in corso, al momento dell'impugnazione, finalizzate al suo rinnovo.

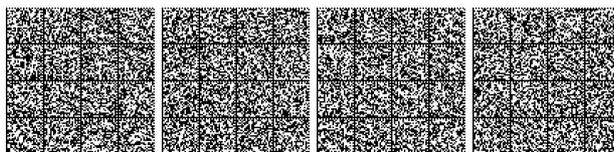
Il carattere unilaterale dell'iniziativa assunta dalla Regione configurerebbe pertanto una violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.3.- Sarebbe altresì violato l'art. 9 Cost., a causa dell'abbassamento del livello di tutela determinato dalla norma impugnata.

1.1.4.- L'art. 6, comma 1, lettera *a*), si porrebbe in contrasto, altresì, con «il principio di necessaria considerazione dei valori paesaggistici del territorio, anche non vincolato, e della sua apposita pianificazione».

Il ricorrente sottolinea come tutto il paesaggio, incluso il territorio non assoggettato al regime dei vincoli paesaggistici, costituisca comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, dalla cui sottoscrizione discenderebbe l'impegno alla necessaria pianificazione dell'intero territorio e alla specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non sono oggetto di tutela quali beni paesaggistici.

A seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio, il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) avrebbe fatto rifluire i suoi contenuti nell'art. 135 cod. beni culturali. Pertanto, la previsione di interventi di



impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli introdotti dalla norma impugnata, sarebbe dovuta avvenire con il piano paesaggistico.

Di conseguenza, la previsione impugnata violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituirebbero norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea del paesaggio, nonché gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

1.1.5.- L'art. 6, comma 1, lettera *a*), violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost. per manifesta arbitrarietà e irragionevolezza, in quanto recherebbe una disciplina, di carattere strutturale, destinata a incidere in modo indiscriminato sui diversi contesti, a prescindere dai profili di pregio agricolo, ecologico e paesaggistico dei singoli ambiti, dalla attuale destinazione degli edifici ad attività agrituristiche, dalle dimensioni di partenza del fabbricato, nonché dall'eventuale sussistenza di altri fattori che abbiano compromesso il contesto agricolo.

1.1.6.- Secondo il ricorrente i descritti profili di illegittimità costituzionale troverebbero conferma nella giurisprudenza costituzionale in tema di reiterazione delle discipline derogatorie alla pianificazione urbanistica comunale, operata, in particolare, per il tramite dei cosiddetti piani casa regionali (sono richiamate le sentenze n. 24 del 2022 e n. 219 del 2021 di questa Corte). Con le pronunce citate, infatti, sarebbero state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune norme regionali per aver compromesso la pianificazione paesaggistica.

1.2.- L'art. 6, comma 1, lettera *a*), è impugnato anche in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera *p*), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione all'art. 14, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

In particolare, la norma impugnata realizzerebbe un'indebita compressione della potestà dei comuni di pianificare il proprio territorio, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di funzioni fondamentali dei comuni e del principio di sussidiarietà verticale, di cui agli anzidetti parametri costituzionali.

La difesa erariale sottolinea come il legislatore statale, nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., abbia individuato, quali funzioni fondamentali dei comuni, «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera *d*, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito). Tali funzioni fondamentali dei comuni sarebbero state comprese oltre misura dal legislatore regionale (è citata al riguardo la sentenza di questa Corte n. 202 del 2021), perché le modalità e l'entità delle premialità volumetriche previste dalla norma impugnata condizionerebbero l'esercizio della funzione comunale di pianificazione urbanistica «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (è richiamata la sentenza n. 119 del 2020).

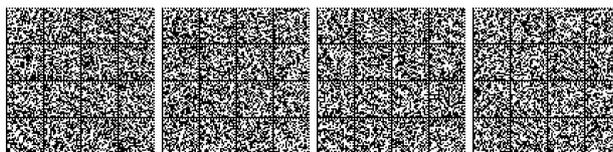
In particolare - precisa l'Avvocatura generale dello Stato - la previsione censurata si combinerebbe con le altre recate dall'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, il quale consente l'utilizzazione «per attività agrituristiche [di] tutti gli edifici in possesso del requisito di ruralità rilevante ai fini fiscali, già esistenti da almeno tre anni, a condizione che la loro destinazione all'attività agriturbistica non comprometta l'esercizio dell'attività agricola» (comma 1) e stabilisce che tali edifici rurali «sono compatibili con ogni destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici comunali e sovracomunali» (comma 2).

Il ricorrente ne deduce che le premialità volumetriche previste dalla norma impugnata, «in quanto riferite agli edifici destinati o da destinare ad attività agrituristiche», sono consentite in modo indiscriminato in tutte le zone agricole, a prescindere quindi dall'esistenza di profili di pregio paesaggistico e dagli standard di densità edilizia particolarmente restrittivi cui soggiacciono. Sicché la loro previsione e l'impossibilità di modularle ridurrebbero in modo indebito i poteri dei comuni di pianificare il proprio territorio, impedendo loro fra l'altro di assicurare prevalenza, in determinati contesti, a interessi costituzionali anche primari, come, ad esempio, la tutela del paesaggio agrario, rispetto all'interesse economico privato.

1.3.- Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri precisa, «[a] fine di prevenire infondate eccezioni», che non sarebbe risolutiva dell'odierno giudizio la mancata impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Lombardia 18 giugno 2019, n. 11, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale)», che ha, tra l'altro, sostituito l'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, prevedendo l'ampliamento del dieci per cento, di cui si è detto. A tale fine la difesa statale richiama la giurisprudenza di questa Corte sulla non applicazione, nei giudizi promossi in via principale, dell'istituto dell'acquiescenza.

2.- La Regione Lombardia si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e non fondate.

Preliminarmente, sottolinea come la novità introdotta dalla norma impugnata risieda, fermo restando il concetto di superficie lorda, nell'inciso «da destinare», che, a suo dire, lascerebbe la facoltà dell'ampliamento anche in caso di



primo rilascio del certificato di connessione, non essendo richiesto il già avvenuto avvio dell'attività. In proposito, la resistente precisa che il certificato *de quo* attesta il rapporto di connessione fra l'attività agricola e quella agrituristica ai sensi dell'art. 152 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008.

La medesima difesa chiede pertanto che questa Corte, ove ritenga ammissibili le questioni promosse, consideri l'impugnazione limitata alla parte in cui l'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 ha aggiunto le parole «o da destinare» nel testo previgente dell'art. 154, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008.

2.1.- Quanto al primo motivo di ricorso (*supra*, punto 1.1.), la resistente sostiene che il Presidente del Consiglio dei ministri ha attribuito alla norma regionale «effetti ed ambiti di materia che non ha». A tale fine, la difesa regionale ricostruisce le disposizioni in materia di edilizia agrituristica, a partire dall'art. 3 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), che impegna in questo ambito le regioni a rispettare, non solo le specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche del patrimonio edilizio esistente, ma anche le «caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi». Disposizione, questa, ritenuta recante un principio fondamentale della materia «governo del territorio» (è richiamata la sentenza n. 339 del 2007 di questa Corte).

La norma regionale impugnata detterebbe prescrizioni non contrastanti con tale principio e anzi dirette al medesimo fine, giacché essa non sottrarrebbe in alcun modo l'ampliamento della superficie dei fabbricati rurali alla pianificazione paesaggistica.

La resistente ritiene, inoltre, che il riferimento, contenuto nel ricorso, al protocollo di intesa siglato dalla Regione Lombardia e dal Ministero della cultura non sia «significativo», anche perché avente durata triennale e dunque scaduto nel luglio 2020. Al riguardo, la Regione precisa di averne richiesto più volte al Ministero il rinnovo per procedere all'attività di co-pianificazione. Riferisce inoltre che il Ministero avrebbe risposto alle sue istanze il 17 gennaio 2022, dichiarando di ritenere opportuno il rinvio della definizione del processo di co-pianificazione a un momento successivo alla conclusione dell'*iter* di approvazione, in corso al momento dell'impugnazione, da parte della Regione del progetto di valorizzazione del paesaggio.

La resistente precisa altresì che, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico regionale (PPR) co-pianificato con il Ministero della cultura, la medesima Regione si è dotata di diversi strumenti di natura paesaggistica e, tra questi, del piano territoriale regionale (PTR). Questo piano, approvato con delibera del Consiglio della Regione Lombardia 19 gennaio 2010, n. 951, «ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico ai sensi della vigente legislazione» (in base a quanto previsto dall'art. 19, comma 1, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»). Di conseguenza, in attesa che sia definito il processo di co-pianificazione, una sezione specifica del PTR è costituita dal PPR (non co-pianificato), che per questa parte ha recepito e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001.

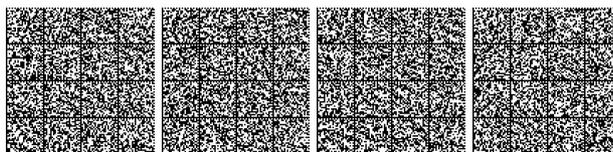
In particolare, l'art. 35 del PPR (incluso attualmente nel *PTR*) prevederebbe l'esame paesistico anche in aree non soggette a vincolo; inoltre, le aree agricole sarebbero, comunque, sottoposte a specifica disciplina ai sensi dell'art. 59 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

In ogni caso - ribadisce la difesa regionale - quanto appena detto non avrebbe alcuna connessione con la norma impugnata, la quale, nel prevedere la possibilità di aumento di superficie per i fabbricati da destinare ad attività agrituristiche, non interferirebbe in alcun modo con gli obblighi fissati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, restando impregiudicato il rispetto dei vincoli culturali e paesaggistici e della relativa disciplina.

La norma impugnata avrebbe «uno stretto carattere urbanistico» e, in quanto tale, sarebbe espressione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost. e di quella esclusiva in materia di agricoltura, senza porsi in contrasto con i principi generali di tutela del paesaggio di cui al suddetto codice.

La Regione ritiene pertanto che la doglianza del ricorrente, legata alla mancanza di un piano paesaggistico predisposto in attuazione del principio di leale collaborazione (dovuta, peraltro, alla complessità dell'intervento), non può tradursi in una censura avverso una norma che disciplina altro. Muovendo da tale prospettiva non sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 24 del 2022 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme dettate dalla Regione autonoma Sardegna in materia di piano casa, in quanto recanti un'ulteriore proroga di disposizioni in deroga alla pianificazione urbanistica.

2.2.- Quanto al secondo motivo di ricorso (*supra*, punto 1.2.), la resistente ritiene che la norma impugnata si limiti a confermare la possibilità di un ampliamento nella misura massima del dieci per cento, senza che ciò determini alcuna compressione della potestà pianificatoria del comune, che ben potrebbe stabilire un limite diverso, pur sempre entro il detto limite massimo.



3.- In prossimità dell'udienza la Regione Lombardia ha depositato una memoria nella quale, oltre a ribadire gli argomenti già illustrati nell'atto di costituzione, sottolinea che una disposizione regionale non può ritenersi derogatoria delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio solo perché omette di richiamare, totalmente o parzialmente, le previsioni del piano paesaggistico e del codice, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario (sono citate le sentenze n. 187 del 2022 e n. 189 del 2016 di questa Corte).

Quanto all'assenza di un piano paesaggistico co-deciso, la difesa regionale precisa che il primo piano paesistico della Lombardia è stato approvato nel 2001, prima ancora dunque che esso fosse richiesto dal codice di settore, e che lo stesso piano è stato poi aggiornato nel 2010, con la delibera consiliare n. 951 che lo ha consolidato e aggiornato, integrandone e adeguandone i contenuti descrittivi e normativi e confermandone l'impianto generale e le finalità di tutela.

Peraltro, aggiunge la resistente, il PPR (incluso nel *PTR*) non è mai stato contestato dal Ministero competente, né quest'ultimo ha inteso esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 143, comma 2, cod. beni culturali.

Infine, in relazione al secondo motivo di ricorso, la Regione ribadisce che la possibilità di ampliare i fabbricati rurali nella misura massima del dieci per cento non è stata introdotta dalla legge regionale impugnata ma era già prevista nella normativa pregressa.

4.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale, in via preliminare, rileva come, a fronte della richiesta da parte della Regione di una pronuncia di inammissibilità, nessun argomento a sostegno sia addotto ex adverso.

La difesa erariale ribadisce gli argomenti già illustrati nel ricorso a favore dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata, precisando che essa non si limita a stabilire l'utilizzazione per fini agrituristici di fabbricati già esistenti per lo svolgimento di attività connesse, ma ammette la indiscriminata possibilità di ampliamento di immobili esistenti che saranno destinati ad attività agrituristica. Tale previsione, che consente quindi interventi non meramente conservativi senza che sussista «alcuna connessione attuale che giustifichi l'espansione volumetrica», inciderebbe in maniera manifesta sul contesto paesaggistico circostante, con conseguente invasione della competenza legislativa statale in materia.

Il ricorrente insiste, poi, nel ritenere rilevante la mancata adozione di un PPR co-pianificato tra Stato e Regione; il valore programmatico di tale strumento sarebbe, infatti, strumentale a un'organica gestione, sull'intero territorio nazionale, delle trasformazioni inerenti ai beni immobili in zona di pregio paesaggistico. Non avrebbe, dunque, alcun valore la presenza di piani territoriali adottati in via autonoma dalla Regione stessa, senza la necessaria co-pianificazione.

Quanto al protocollo di intesa siglato nel 2017, la difesa statale precisa che la Regione Lombardia ha ommesso, nei tre anni della sua vigenza, di adottare il PPR di concerto con il Ministero e che, al termine del periodo di validità di questo accordo, le parti erano in procinto di rinnovarlo ma non si è giunti alla sua sottoscrizione. In questo quadro si inserirebbe la norma impugnata, che, pertanto, contrasterebbe in maniera palese con il dovere di leale collaborazione che grava sullo Stato e sulle regioni.

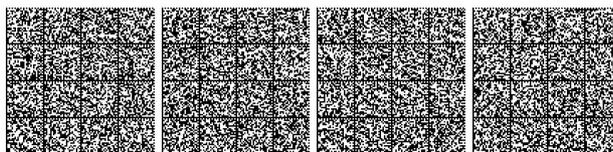
In relazione al secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta l'esistenza di un rapporto di continuità tra le varie disposizioni che si sono susseguite nella disciplina del previsto incremento volumetrico. In particolare, ritiene che vi sia una «manifesta e sostanziale differenza» tra la disposizione previgente e quella oggetto di impugnativa, in quanto nella prima l'ampliamento del dieci per cento era ammesso solo per i beni destinati a uso agrituristico, mentre nella seconda questa possibilità è riconosciuta «in virtù di una non meglio specificata futura, eventuale, destinazione ad attività connesse all'agricoltura» degli immobili in questione.

Infine, richiamando la giurisprudenza amministrativa in materia, la difesa statale rileva che il legislatore regionale non può comprimere o annullare i poteri urbanistici dei comuni, ma può soltanto garantire forme adeguate di partecipazione dei comuni stessi ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia. Ipotesi, questa, che non ricorrerebbe nel caso di specie, in cui si è in presenza di una previsione generalizzata e incidente su zone di indiscusso pregio paesaggistico, tale da comportare una rilevante compressione delle prerogative comunali in materia di pianificazione urbanistica.

5.- All'udienza, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere *p*) e *s*), e 118, commi primo e secondo, Cost. e al



principio di leale collaborazione, in relazione: agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, alla Convenzione europea sul paesaggio e all'art. 14, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

2.- Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, occorre ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

2.1.- Essa ha inciso sul comma 3 dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, che, nel testo vigente prima della modifica, recitava: «Il riuso degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, può avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all'adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agriturismo sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione».

L'impugnato art. 6, comma 1, lettera *a*), ha dunque sostituito solo il secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, che ora è del seguente tenore: «È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica».

L'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 è stato oggetto di numerose modifiche, anche successive alla proposizione dell'odierno ricorso; modifiche che hanno interessato il suo contenuto, la sua numerazione e la sua rubrica.

La disposizione originaria era infatti rubricata «Locali da utilizzare nell'attività agrituristica» ed era riportata sub art. 155 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, per poi divenire - a seguito dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2019 - «Locali da destinare ad attività agrituristiche», assumendo l'odierna numerazione di art. 154.

Da ultimo, dopo l'impugnativa oggetto dell'odierno giudizio, il testo dell'art. 154 è stato modificato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), il quale ha anche riscritto la rubrica, che oggi recita: «Fabbricati da destinare ad attività agrituristiche». Peraltro, le modifiche successive alla proposizione dell'odierno ricorso non hanno interessato il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154, sostituito dalla norma impugnata.

2.2.- Quest'ultima ha, però, mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura del testo previgente.

Dal confronto tra i due testi si deduce che le modifiche sono consistite nella sostituzione della superficie di riferimento (da quella lorda di pavimento a quella lorda dei fabbricati) e nella estensione della possibilità di ampliamento anche ai fabbricati «da destinare» all'attività agrituristica, ma «individuati nel certificato di connessione».

Inoltre, il testo previgente faceva riferimento alla «superficie lorda di pavimento destinata a uso agriturismo sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione».

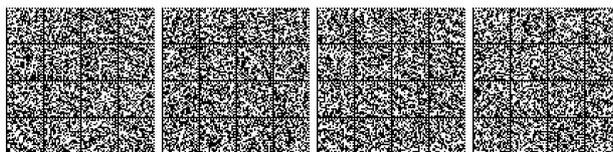
2.3.- Stando alle scarse indicazioni desumibili dai lavori preparatori, la modifica operata con la disposizione impugnata sarebbe diretta «ad una migliore formulazione della disposizione di cui al secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 della l.r. 31/2008 nel senso di: *a*) eliminare il riferimento al pavimento in quanto, a seguito del regolamento edilizio-tipo (R.E.T.), recepito con D.G.R. 24 ottobre 2018 - n. XI/695, il parametro SLP non si usa più, dovendosi usare il parametro SL (superficie lorda), così definito: “Somma delle superfici di tutti i piani comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio escluse le superfici accessorie”; *b*) precisare che l'ampliamento è consentito anche in sede di primo rilascio del certificato di connessione, non essendo richiesto l'avvio dell'attività» (così la relazione approvata il 24 novembre 2021 dalla Commissione consiliare II «Affari istituzionali»).

3.- Ricostruiti la portata e il significato della disposizione impugnata, deve essere innanzitutto superato il dubbio sull'ammissibilità dell'impugnazione sollevato dalla resistente. La stessa difesa regionale, infatti, non fa seguire, alla richiesta di una declaratoria di inammissibilità delle questioni promosse, l'indicazione e l'illustrazione di specifiche ragioni a suo sostegno, cosicché si deve financo escludere che sia stata formulata una vera e propria eccezione di inammissibilità.

4.- Sempre in via preliminare, è necessario definire il *thema decidendum*.

Al riguardo, deve essere respinta la richiesta della difesa regionale di «considerare l'impugnazione, ove ritenuta ammissibile, rivolta [...] alla parte in cui sono state aggiunte al testo previgente dell'art. 154, comma 3, secondo periodo della LR n. 31/2008 le parole “o da destinare”», giacché il gravame ha invece ad oggetto l'intero secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, come appunto sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera *a*), impugnato.

Questa Corte non può che constatare, del resto, come le due ragioni di censura sviluppate nel ricorso investano, sia da un punto di vista strettamente letterale, sia da uno sostanziale, l'intera disposizione impugnata e non solo le parole «o da destinare».



Deve, pertanto, ritenersi che oggetto delle odierne questioni sia l'intero art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021.

5.- Restando sempre ai profili preliminari, correttamente la difesa statale esclude che la mancata impugnazione del testo previgente dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 - che già consentiva l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie di pavimento degli immobili rurali destinati ad agriturismo - possa determinare una sorta di tacita accettazione della previsione regionale, con conseguente inammissibilità delle odierne questioni.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'ammissibilità del ricorso in via principale non è preclusa dal carattere confermativo o riproduttivo di una disposizione rispetto ad altra norma non impugnata, in quanto "ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)" (sentenza n. 25 del 2021). Di conseguenza, una disposizione ripetitiva di una precedente norma è comunque impugnabile e oggetto di censura anche rispetto al contenuto riproduttivo o di rinvio» (sentenza n. 23 del 2022; tra le più recenti, anche sentenze n. 24, n. 21 e n. 5 del 2022).

6.- Si può quindi procedere ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il ricorrente muove dalla specifica situazione della Regione Lombardia, nella quale manca una pianificazione paesaggistica frutto dell'elaborazione congiunta di Stato e Regione, per sottolineare che solo al piano paesaggistico frutto della copianificazione spetterebbe individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Del pari sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché il carattere unilaterale dell'iniziativa assunta dalla Regione si porrebbe in contrasto con il protocollo d'intesa sottoscritto il 21 luglio 2017 dalla Regione Lombardia e dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, Ministero della cultura), avente ad oggetto la redazione congiunta del piano paesaggistico.

Infine, sarebbe violato l'art. 9 Cost., a causa dell'abbassamento del livello di tutela paesaggistica determinato dalla norma impugnata.

Questa Corte ritiene che le censure appena illustrate debbano essere trattate congiuntamente perché tutte riconducibili a un'unica ragione di impugnativa.

6.1.- Le questioni sono fondate.

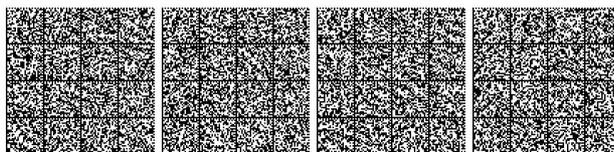
6.2.- Consentendo l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica, la disposizione regionale impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, e ciò stabilisce senza prevedere al contempo una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica.

Non sono infatti idonei ad assolvere a questa specifica funzione di salvaguardia, né il generico riferimento alla tutela del paesaggio (indicato tra le finalità perseguite dalla Regione) contenuto nell'art. 150, comma 1, lettera *b*), della stessa legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione recata dall'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 di disciplina dell'agriturismo, che attribuisce alle regioni il compito di disciplinare «gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi».

Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio.

6.3.- Nel caso di specie, d'altro canto, l'omessa indicazione, da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, invero, una tale omissione non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo



quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Laddove invece un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione non sia stato ancora approvato, «occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione», e ciò «[n]on perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 187 del 2022).

Pertanto, «[i] ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico [...], sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità)» devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio (sempre sentenza n. 187 del 2022).

Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica nella Regione Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codeciso fra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 19 gennaio 2010, n. 951, e successivamente modificato e integrato. In particolare, la sezione 3 del PTR contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001 (artt. 19 e 102 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Per quanto, dunque, non si possa negare che la Regione Lombardia risulti dotata - e lo sia in effetti già da prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio - di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, tuttora operante come parte del PTR, è altrettanto evidente che tale pianificazione esprime scelte imputabili in via esclusiva alla Regione stessa, alle quali lo Stato è rimasto estraneo, e che resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto dal medesimo codice, il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione.

L'indiscussa prevalenza del piano paesaggistico così elaborato, ripetutamente ribadita da questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 240, n. 229, n. 221, n. 192, n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022; n. 261, n. 257, n. 251, n. 201, n. 164, n. 141, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021; n. 276 e n. 240 del 2020), non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel «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)». Dovere che «rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite» (sentenza n. 187 del 2022).

I principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono, quindi, al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codeciso, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione.

In definitiva, la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici determinano l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione al principio della necessaria copianificazione paesaggistica e, in connessione con esso, al principio di leale collaborazione.

6.4.- È violato, infine, anche l'art. 9 Cost. in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio.

6.5.- Per tutte queste ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021.

7.- Restano assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima norma.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021).

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

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220251

N. 252

Sentenza 22 novembre - 19 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abitativo - Recepimento del c.d. terzo condono edilizio - Possibilità, mediante norma definita di interpretazione autentica, di regolarizzare le opere realizzate nelle aree soggette a vincoli, purché questi non comportino l'inedificabilità assoluta - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abitativo - Recepimento del c.d. terzo condono edilizio - Disposizioni attuative di altra dichiarata costituzionalmente illegittima, e prive di autonoma portata normativa - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19, art. 1, comma 1, aggiuntivo dell'art. 25-bis nella legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16.
- Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) e s), 123 e 127; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 27.

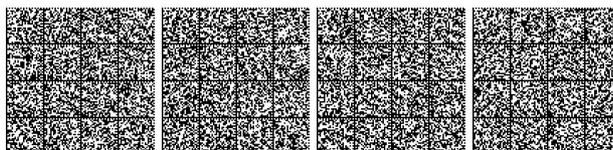
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-6 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ulisse Corea per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 6 ottobre 2021 (reg. ric. 56 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, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo), in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *l* ed *s*), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 si compone di due articoli, l'art. 1, strutturato in due commi (di cui solo il primo è oggetto dell'odierno gravame), e l'art. 2, che regola l'entrata in vigore della legge.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale intende fornire l'interpretazione autentica dell'art. 24 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*), che ha attuato in Sicilia il cosiddetto terzo condono edilizio, introdotto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

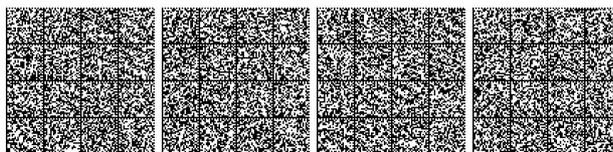
Ai sensi del citato art. 24, comma 1, è consentita, dalla data di entrata in vigore della legge, la presentazione dell'istanza per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria «ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003»; inoltre, sempre il richiamato art. 24 - in forza dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 - deve essere interpretato nel senso che è ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta».

Più nel dettaglio, la disposizione impugnata inserisce, nella legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), l'art. 25-*bis*, rubricato «Norme di interpretazione autentica», in base al quale:

«1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. 2. Per la definizione delle pratiche di sanatoria di cui al presente articolo, gli enti competenti rilasciano il nulla osta entro i termini previsti dalla normativa vigente».

Quanto al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, che, come detto, non è oggetto di gravame, prevede che, mediante il rinvio alla «normativa vigente», il citato nulla osta venga reso entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge ovvero, nel caso di istanza di riesame, dalla data di presentazione della medesima istanza.

1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato premette che l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, consentiva, al fine di regolarizzare il settore edilizio, il condono delle opere abusive esistenti mediante il rilascio del titolo abilita-



tivo alle condizioni stabilite dalla stessa norma statale e dalle normative regionali, fatte comunque salve le competenze delle Regioni a statuto speciale (commi da 1 a 4).

Il condono avrebbe dovuto riguardare le opere ultimate entro il 31 marzo 2003 che non avessero comportato un ampliamento dell'esistente in misura superiore al trenta per cento della relativa volumetria o, in alternativa, che presentassero ulteriori caratteristiche espressamente indicate (commi 25 e 26).

Il termine di presentazione delle domande veniva fissato a pena di decadenza entro il 10 dicembre 2004, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori (comma 32).

Tali disposizioni venivano dettate come estensione della disciplina del condono già introdotta dalle leggi 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), con una importante differenza: venivano espressamente escluse dall'ambito di applicazione del terzo condono le opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa (comma 27, lettera *d*), la cui sanatoria era invece ammessa dai precedenti condoni.

In tale ambito, argomenta l'Avvocatura, con l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004, la Regione Siciliana aveva integralmente recepito quanto stabilito dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, attesa la previsione - al comma 1 del citato art. 24 - che la concessione edilizia in sanatoria può essere richiesta e rilasciata nelle forme e nei limiti di cui all'art. 32 della legge nazionale.

In ragione di tale richiamo, doveva ritenersi che non fossero ammissibili le istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, appunto escluse dal citato comma 27, lettera *d*), dell'art. 32.

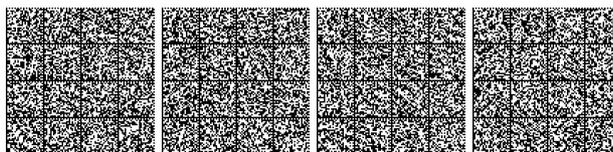
Non poteva dunque continuare ad applicarsi l'art. 23 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), che, nel recepire il primo condono, ammetteva tale misura anche con riguardo alle opere realizzate in aree soggette a vincolo di inedificabilità relativa dietro nulla osta dell'autorità competente per il vincolo, limitando il divieto di sanatoria solo in relazione alle zone caratterizzate da inedificabilità assoluta.

In tal senso, nel ricorso vengono richiamate alcune sentenze della Corte di cassazione secondo cui «il legislatore regionale, a differenza di quanto accaduto con la L.R. n. 37 del 1985, ha recepito nell'ambito territoriale della Regione Sicilia, la L. n. 326 del 2003, art. 32 direttamente e integralmente e cioè sia con riguardo alle forme che ai limiti ivi previsti tra cui, anche, la previsione di cui al comma 27, lettera *d*), per la quale la concessione edilizia in sanatoria non può essere rilasciata per interventi di nuova costruzione in aree sottoposte ai vincoli ivi citati» (viene richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, n. 30693 del 2021). Il ricorrente evidenzia che, sulla base del medesimo orientamento, la legge reg. Siciliana n. 37 del 1985 non potrebbe dunque prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina in ogni suo aspetto il condono edilizio, anche tenuto conto della posteriorità temporale di quest'ultima rispetto alla prima (sul punto vengono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione terza penale, 8 aprile 2016, n. 45527, e 27 ottobre 2011, n. 45977).

1.2.- Ciò premesso, con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), 123, 127, Cost., nonché degli artt. 14 e 27 dello statuto di autonomia. La disposizione impugnata, espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lettere *f* ed *n*), nell'estendere l'ambito di applicazione del condono edilizio alle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 32, comma 27, lettera *d*), del citato d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che esclude il condono in presenza di vincoli relativi; limitazione, questa, introdotta dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

A sostegno di tale censura, il ricorrente deduce che la disposizione impugnata, erroneamente definita dal legislatore regionale di interpretazione autentica, introdurrebbe una indebita estensione, per la sola Regione Siciliana, dei limiti di applicazione del terzo condono edilizio, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, le cui previsioni non sarebbero derogabili da parte del legislatore regionale e che infatti l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 aveva integralmente recepito.

Più nello specifico, i limiti statali al condono edilizio assurgerebbero nel caso delle regioni ordinarie a principi fondamentali sanciti dallo Stato nella materia, di competenza legislativa concorrente, del governo del territorio e, nel caso delle regioni ad autonomia speciale, a norme di grande riforma economico-sociale.



A quest'ultimo riguardo, nel ricorso viene richiamata la sentenza n. 196 del 2004 con cui - in relazione al terzo condono - questa Corte avrebbe affermato che le previsioni concernenti la determinazione massima dei fenomeni condonabili integrano norme di grande riforma economico-sociale che, sulla base degli statuti, costituiscono un limite per le potestà legislative primarie delle regioni ad autonomia speciale.

D'altro canto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte avrebbe ripetutamente sancito la prevalenza del potere legislativo statale nel vincolare la competenza legislativa regionale, anche esclusiva, allorché le leggi nazionali dettino norme di riforma economico-sociale nella materia della tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, onde evitare una lesione diretta dei beni culturali e paesaggistici, con conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

Ad avviso del ricorrente, pertanto, il limite al condono edilizio posto dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, rientrerebbe a pieno titolo nell'ambito delle norme di grande riforma economico-sociale, proprio in quanto introdotto a salvaguardia delle esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

La disposizione impugnata eccederebbe quindi dai limiti alla potestà legislativa regionale sanciti dallo statuto di autonomia e violerebbe i parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi regionali, con invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

1.3.- La norma impugnata violerebbe altresì l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

A fondamento di tale censura, il ricorrente evidenzia ancora una volta il carattere innovativo e non meramente interpretativo della disposizione impugnata, in quanto renderebbe sanabili, su beni vincolati di interesse culturale e paesaggistico, interventi che pacificamente non lo sono in base alla disciplina statale e regionale.

Per l'effetto, la disposizione impugnata non dirimerebbe alcun dubbio interpretativo sulla portata di una determinata norma, attribuendole una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale, bensì introdurrebbe surrettiziamente una prescrizione nuova e retroattiva, estendendo l'ambito di applicabilità del condono edilizio.

Il ricorrente ricorda che, «anche se non costituzionalizzato al di fuori della previsione contenuta nell'art. 25 Cost.», il principio di irretroattività della legge assurge a valore di principio generale ai sensi dell'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile, cui il legislatore dovrebbe preferibilmente attenersi; nel caso in cui invece intenda discostarsene, il medesimo dovrebbe allora ispirarsi con particolare rigore al canone della ragionevolezza.

In virtù di tale premessa, l'estensione dell'ambito di applicazione del condono edilizio alle zone soggette a vincoli di inedificabilità relativa sarebbe irragionevole e lesiva del principio di stabilità dei rapporti giuridici, in quanto verrebbe modificato l'esito delle pratiche di condono, a distanza di circa diciassette anni dalla relativa presentazione, con la possibilità persino - ai sensi di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 1 della legge regionale in esame - di riaprire i procedimenti già definiti con provvedimento inoppugnabile e su cui eventualmente potrebbe essersi formato un giudicato negativo.

1.4.- Ad avviso del ricorrente, infine, l'estensione con efficacia retroattiva dell'area degli illeciti condonabili avrebbe una evidente ricaduta anche sul piano dell'ordinamento penale, parimenti riservato alla potestà legislativa statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana.

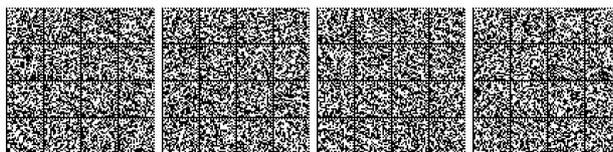
Infatti, la disposizione regionale consentirebbe - si legge nel ricorso introduttivo - «di dare legittimamente corso a una domanda di sanatoria amministrativa ai sensi degli artt. 23 della legge reg. Sicilia n. 37 del 1985» e 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, «quando per lo stesso abuso si configurano ipotesi di illecito penale sanzionate ai sensi dell'art. 181 del Codice dei beni culturali».

Del resto, anche questa Corte avrebbe più volte statuito che in tema di condono edilizio il limite della materia penale opera pure nei confronti delle regioni ad autonomia speciale (al riguardo, viene nuovamente richiamata la sentenza n. 196 del 2004).

Di conseguenza, la norma impugnata finirebbe per invadere la sfera riservata al legislatore statale in materia penale, con un inammissibile e ingiustificato trattamento di favore per gli illeciti commessi nel territorio siciliano in danno del paesaggio e del patrimonio culturale.

2.- Con atto depositato il 4 novembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

2.1.- L'eccezione di inammissibilità viene sollevata sotto il profilo della carente motivazione delle censure, deducendo che il ricorrente si sarebbe limitato a indicare il parametro violato, senza in alcun modo esplicitare le ragioni che militerebbero in favore della tesi dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata.



2.2.- Nel merito, la Regione resistente esclude la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 123 Cost., evidenziando che la disposizione censurata avrebbe reale portata interpretativa e integrerebbe espressione della competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana prevista dall'art. 14, primo comma, lettere *f*) ed *n*), dello statuto di autonomia.

Al riguardo, viene premesso che sulle modalità di recepimento del terzo condono edilizio, ad opera dell'art. 24 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2004, si è instaurato un nutrito contenzioso nell'ambito del quale il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, prendendo posizione per la prima volta con il parere n. 291 del 2010, avrebbe interpretato in termini del tutto condivisibili il citato art. 24, lettura che sarebbe stata appunto recepita dalla disposizione impugnata.

In particolare, il CGARS avrebbe reiteratamente affermato che il divieto di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, andrebbe inteso in Sicilia come riferito unicamente ai vincoli assoluti e non anche a quelli relativi.

A sostegno di tale assunto, nel parere n. 291 del 2010 sarebbe richiamato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985, attuativa del primo condono edilizio introdotto dalla legge n. 47 del 1985, ai sensi del quale «[la legge n. 47 del 1985] e successive modifiche e integrazioni si applica, ad eccezione degli artt. 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, nella Regione Siciliana con le sostituzioni, modifiche e integrazioni della presente legge».

Il CGARS avrebbe quindi evidenziato che l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985 sostituisce con un unico articolo gli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 i quali, nella loro formulazione originaria, ammettevano - nel definire le condizioni di applicabilità del condono - la sanatoria delle opere abusive realizzate in zone soggette a vincoli di inedificabilità relativa.

In virtù dell'accorpamento indicato, il testo dei citati artt. 32 e 33 vigente nella Regione Siciliana sarebbe impermeabile alle modifiche successivamente apportate dalla legislazione statale e quindi coinciderebbe tuttora con la versione iniziale.

La vigenza di quanto originariamente previsto dagli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 si tradurrebbe - ha sostenuto il CGARS nel parere citato - secondo un'esegesi necessariamente sistematica, nella «salvezza» di quanto previsto dall'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985 che li ha recepiti, con la conseguenza che in Sicilia il divieto di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, «deve considerarsi riferito unicamente ai vincoli "assoluti", e non anche a quelli cosiddetti relativi; per i quali ultimi può, invece, ottenersi la concessione in sanatoria, ove si realizzino tutte le altre condizioni stabilite dal predetto art. 32-33, ancora vigente nella Regione».

D'altro canto, nell'indicare i limiti al condono edilizio, proprio l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, farebbe espressamente salva, nel suo *incipit*, la disciplina contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, che, nel caso della Regione Siciliana, rimarrebbero insensibili alle modifiche apportate successivamente dal legislatore statale, tra le quali appunto rientrerebbero i limiti introdotti dal comma 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

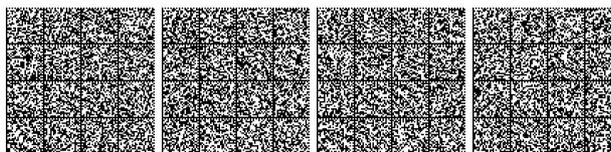
Inoltre, non consistendo lo scopo di un vincolo di inedificabilità relativa nell'impedire in sé l'edificazione, bensì nel conformarla secondo modalità che la rendano compatibile con la tutela dell'interesse in funzione del quale il vincolo è stato posto, ammettere la sanatoria di opere realizzate in presenza di un vincolo relativo all'esito di una valutazione postuma, ma di contenuto analogo, non determinerebbe alcun arretramento di tutela del patrimonio culturale.

Oltretutto, ad avviso del ricorrente, il divieto di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nemmeno integrerebbe una norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale, essendo priva di contenuto riformatore e non attenendo a un bene comune di primaria importanza per la vita sociale ed economica, come invece richiederebbe la costante giurisprudenza costituzionale (vengono richiamate le sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

A riscontro di tale assunto, viene osservato che l'art. 32, comma 1, della legge n. 47 del 1985, come modificato dal comma 43 dell'art. 32, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nel suo *incipit* prevede testualmente che, «[f]atte salve le fattispecie previste dall'art. 33, il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso [...]».

Risulterebbe, quindi, confermata la condonabilità di opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo relativo, con la conseguenza che, nella determinazione massima dei fenomeni condonabili su cui non potrebbe incidere il legislatore regionale, non andrebbe inclusa la sanatoria degli abusi commessi nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa.

Ciò risulterebbe avvalorato anche dai commi 14, 15, 16 e 17 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che prevedono la possibilità di sanatoria degli abusi realizzati su aree di proprietà statale, qualora sussista la dispo-



bilità dello Stato a cedere a titolo oneroso la proprietà dell'area su cui insiste l'opera abusiva, anche nel caso di aree soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985.

Da quanto sin qui complessivamente osservato discenderebbe, ad avviso della Regione resistente, la non fondatezza del primo motivo di ricorso.

2.3.- In ordine alla violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (rispettivamente secondo e terzo motivo di ricorso), la Regione Siciliana deduce che tali censure poggerebbero sull'erroneo presupposto interpretativo che il condono in esame estingua i reati paesaggistici previsti dall'art. 181 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), e non i reati edilizi, caratterizzati da disciplina differenziata e diversa oggettività giuridica.

Nell'atto di costituzione viene poi evidenziato, richiamando gli insegnamenti del CGARS in materia di legislazione urbanistica della Regione Siciliana, che l'estinzione del reato non inciderebbe sulla legittimità urbanistica dell'opera e non risulterebbe pertanto vietato introdurre una sanatoria urbanistica che non determini l'estinzione dei connessi illeciti penali, attesa la totale separazione logico-concettuale della vicenda penale da quella amministrativa.

Sarebbe quindi consentito alla Regione Siciliana, nell'esercizio di una propria competenza legislativa, introdurre ipotesi ulteriori di estinzione della difformità urbanistica a prescindere dall'illiceità penale dell'attività edilizia svolta.

Peraltro, anche questa Corte avrebbe statuito, ad esempio nella sentenza n. 196 del 2004, che gli effetti amministrativi e penali dei condoni edilizi non debbano necessariamente coincidere, affermando che la riserva della materia penale in favore del legislatore statale possa ritenersi violata solo quando la fonte normativa integratrice extra-statale pretenda di introdurre una fattispecie di reato, ma non anche allorquando concorra alla determinazione del precetto normativo secondo lo schema della norma penale in bianco.

A tale ultimo riguardo, viene in particolare richiamata la sentenza n. 46 del 2014 di questa Corte, secondo cui la legislazione regionale può «concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali, svolgendo, in pratica, funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali: ciò, particolarmente, quando la legge statale subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)».

In tale prospettiva, la disposizione regionale impugnata avrebbe appunto solo precisato i limiti di applicazione del terzo condono, facoltà peraltro espressamente prevista dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale (comma 4), escludendo dalla possibile applicazione del condono, nel rispetto della normativa vigente in Sicilia, solamente gli abusi realizzati nelle aree soggette a vincoli assoluti (art. 23, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985).

Neppure si verificherebbe una disparità di trattamento tra il territorio siciliano e il resto d'Italia, in quanto la violazione dell'art. 3 Cost. si potrebbe configurare solo se si negasse la spettanza alla Regione Siciliana del potere di incidere con proprie norme sulla materia di competenza legislativa esclusiva, laddove «è fisiologicamente connaturata allo stesso principio regionalistico la possibilità di regimi differenziati della stessa fattispecie tra Regione e Regione» (sentenza n. 46 del 2014), anche ammettendo il compimento di attività edilizie contrastanti con gli strumenti edilizi, penalmente sanzionate in altre regioni.

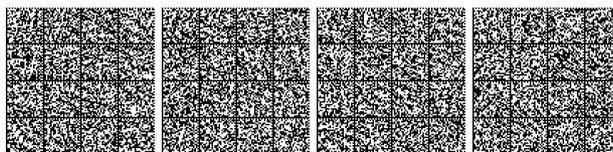
3.- Con atto depositato il 16 novembre 2021, è intervenuta, ad adiuvandum, l'associazione Legambiente Sicilia Aps, che si è definita titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, avendo tra i propri fini statutari la tutela del patrimonio storico, artistico e culturale del territorio e del paesaggio.

4.- Con memoria depositata l'8 marzo 2022, la Regione Siciliana ha chiesto che l'intervento spiegato da associazione Legambiente Sicilia Aps venga dichiarato inammissibile.

Nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022, l'intervento è stato dichiarato inammissibile con l'ordinanza di questa Corte n. 134 del 2022.

5.- Il 30 maggio 2022, la Regione Siciliana ha depositato memoria integrativa, richiamandosi alle proprie argomentazioni difensive.

In punto di inammissibilità, la Regione resistente ha aggiunto che il ricorso si caratterizzerebbe per perplessità e oscurità delle censure, non risultando chiaro se il Presidente del Consiglio dei ministri contesti l'illegittimità costituzionale della norma scaturente dall'interpretazione autentica (cioè la sanabilità di abusi in presenza di vincoli di inedificabilità relativa) o se, piuttosto, si limiti ad escludere che tale norma possa costituire una delle opzioni possibili della norma interpretata. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe promosso una questione di legittimità costituzionale, bensì articolato una questione interpretativa avente ad oggetto l'art. 24 della legge reg. Sici-



liana n. 15 del 2004, al fine di escludere che tale norma possa essere letta nel senso di ritenere ammissibile in Sicilia il terzo condono edilizio in presenza di vincoli relativi.

In ordine alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la Regione resistente ha precisato che il ricorrente non avrebbe motivato adeguatamente le ragioni della violazione del supposto parametro interposto rappresentato dall'art. 181 cod. beni culturali; disposizione, quest'ultima, che, anzi, confermerebbe che ad una sanatoria amministrativa non corrisponde sempre una sanatoria penale, in quanto la sanatoria amministrativa "postuma" ivi disciplinata escluderebbe la sanzione penale solo nei casi indicati dal comma 1-*ter* del citato art. 181.

Nel merito, dopo aver ribadito che l'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, non assurge a norma di grande riforma economico-sociale, la Regione Siciliana ribadisce che nemmeno questa Corte avrebbe mai riconosciuto tale natura. In particolare, nello stabilire che è sottratto allo spazio di intervento affidato al legislatore delle regioni ad autonomia particolare «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di "grande riforma" (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)» (sentenza n. 194 del 2006), questa Corte non avrebbe affatto affermato che per «determinazione massima dei fenomeni condonabili» debbano intendersi i limiti di cui al citato art. 32, comma 27. Ed infatti, tale locuzione atterrebbe esclusivamente alla definizione delle volumetrie massime condonabili.

In tale prospettiva, sarebbero del tutto inconferenti quelle sentenze richiamate dal ricorrente in cui questa Corte ha stabilito che - nell'ambito della competenza legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - lo Stato può continuare ad imporre al legislatore delle regioni ad autonomia speciale, che eserciti la propria competenza statutaria nella materia dell'urbanistica, il rispetto delle leggi qualificabili come «riforme economico-sociali» emanate nella materia di cui al citato art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

6.- Il 1° giugno 2022, la Regione Siciliana ha depositato istanza di rinvio dell'udienza, rappresentando di aver condiviso con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli Affari regionali e per le autonomie l'opportunità di istituire un tavolo di lavoro congiunto per valutare modificazioni alla norma impugnata.

7.- Con memoria del 6 giugno 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha aderito all'istanza di rinvio presentata dalla Regione.

8.- In accoglimento dell'istanza di rinvio, l'udienza pubblica è stata rinviata al 22 novembre 2022, nella quale le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

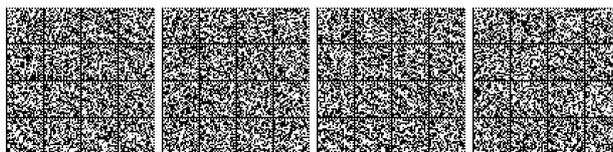
1.- Con ricorso depositato il 6 ottobre 2021 (reg. ric. n. 56 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 dello statuto della Regione Siciliana.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale intende fornire l'interpretazione autentica dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, che ha recepito in Sicilia il terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

In forza della disposizione impugnata, la menzionata norma di recepimento deve essere interpretata nel senso che è ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta».

Più nel dettaglio, la disposizione impugnata aggiunge l'art. 25-*bis*, «Norma di interpretazione autentica», alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, disponendo quanto segue:

«1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. 2. Per la definizione delle pratiche di sanatoria di cui al presente articolo, gli enti competenti rilasciano il nulla osta entro i termini previsti dalla normativa vigente».



2.- Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), 123 e 127, Cost., nonché degli artt. 14 e 27 dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata, pur espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lettere f e n), contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nel già richiamato art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

In particolare, la disposizione impugnata, limitando espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di "inedificabilità assoluta", estenderebbe implicitamente il condono edilizio anche alle opere realizzate nelle aree soggette ad altri possibili vincoli (di cosiddetta inedificabilità relativa), in violazione dell'invocato parametro interposto.

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 non potrebbe avere - ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri - carattere interpretativo bensì innovativo (si tratterebbe di norma surrettiziamente nuova e «retroattiva approvata a distanza di quasi diciassette anni») e contrasterebbe con l'indicata norma statale ritenuta di grande riforma economico-sociale.

Le limitazioni di cui al citato art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, sarebbero state introdotte dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 eccederebbe quindi dai limiti alla potestà legislativa regionale, sanciti dallo statuto regionale (le grandi riforme economico-sociali), in violazione dei parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi regionali (artt. 123 e 127 Cost.), con invasione, al contempo, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Quanto alle norme di grande riforma economico-sociale, nel ricorso viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 196 del 2004 con cui - in relazione al terzo condono - si è affermato che le previsioni concernenti la determinazione massima dei fenomeni condonabili afferiscono al limite, posto alle potestà legislative primarie delle regioni a statuto speciale, rappresentato dalle grandi riforme economico-sociali. In particolare, quelle operanti nelle materie della tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

2.1.- Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, il Presidente del Consiglio dei ministri si è soffermato sulla portata applicativa della norma che la Regione Siciliana ha inteso interpretare.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, nel rinviare all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, senza limitazioni di sorta, avrebbe recepito integralmente il suo contenuto precettivo, inclusi i limiti alla sanatoria dettati dal comma 27, lettera d).

In questo senso, si sarebbe ripetutamente pronunciata la Corte di cassazione penale, valorizzando il dato letterale del citato art. 24, sia pure non in linea con l'orientamento espresso dal CGARS, secondo il quale il rinvio alla legislazione statale dovrebbe invece intendersi limitato ai termini e alle forme di presentazione dell'istanza di sanatoria. Ad avviso del CGARS, infatti, nell'ambito della Regione Siciliana dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, prevista dalla legge statale n. 47 del 1985 e recepita dalla legge reg. Siciliana n. 37 del 1985, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta.

Questa soluzione sarebbe però, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, palesemente errata, in quanto - come evidenziato dalla Corte di cassazione - una legge regionale anteriore non potrebbe prevalere su una disciplina nazionale successiva.

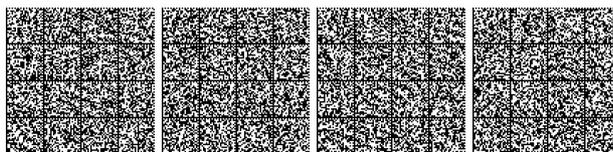
È per tale ragione che, sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe escludersi la natura interpretativa della disposizione impugnata, posto che la medesima estende con efficacia retroattiva l'ambito di applicazione del condono ad ipotesi non consentite dalla norma che intende interpretare, e quindi non rientranti nelle possibili varianti di senso del testo originario.

3.- La Regione Siciliana, nella costituzione in giudizio e nella successiva memoria, ha eccepito l'inammissibilità delle censure, per oscurità e difetto di motivazione, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a indicare i parametri violati, senza indicare le ragioni a sostegno del *vulnus* lamentato.

3.1.- Le eccezioni non sono fondate.

Invero, il Presidente del Consiglio dei ministri ricostruisce il quadro normativo, nazionale e regionale, attinente al terzo condono edilizio ed esamina la relativa giurisprudenza costituzionale, amministrativa e penale, motivando adeguatamente sulla violazione dei parametri invocati.

4.- Nel merito, sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.



Va premesso che la disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, ha carattere innovativo perché - consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa - è in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare.

Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nella sua integralità. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal citato comma 27, lettera *d*), dell'art. 32, che attribuisce «carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta» (sentenza n. 117 del 2015; in senso conforme, sentenze n. 181 del 2021, n. 225 del 2012, n. 290 e n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004). Fra questi, ma non solo, come prescrive la citata lettera *d*), vi sono «i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

In tal senso, si è espressa ripetutamente, tra l'altro, la Corte di cassazione penale, chiarendo, in termini che questa Corte reputa condivisibili, che la legge reg. Sicilia n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio, che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni suo aspetto, il terzo condono edilizio e che è anch'essa recepita dalla citata legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 24 giugno 2021, n. 30693, 8 aprile 2016, n. 45527, e 27 ottobre 2011, n. 45977).

Non pare condivisibile, invece, il diverso avviso del CGARS, adunanza del 31 gennaio 2012, parere n. 291 del 2010, secondo cui, nell'ambito della Regione Siciliana, dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, prevista dalla legge n. 47 del 1985, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta.

Deve dunque escludersi che l'applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare «tra le possibili varianti di senso del testo originario» dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 (sentenze n. 70 del 2020 e n. 73 del 2017).

4.1.- Ciò premesso, è ben vero che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lettere *f* ed *n*), tuttavia è altresì vero che essa, ai sensi dello stesso art. 14, deve essere esercitata «senza pregiudizio» delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite «esterno» della potestà legislativa primaria. Le «grandi riforme» sono quindi individuate, nel caso di specie, dal legislatore nazionale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Infatti, questa Corte ha più volte affermato che, in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto - oltre che dal limite della materia penale - da «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di «grande riforma» (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)» (sentenza n. 196 del 2004; in senso conforme, sentenza n. 232 del 2017).

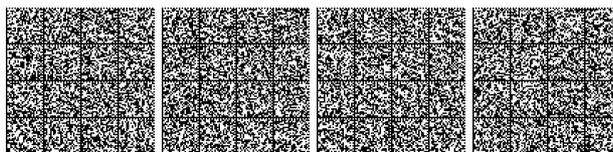
In riferimento al caso in esame, assurgono pertanto a norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lettera *d*).

Quest'ultimo, infatti, è stato introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La disposizione impugnata eccede quindi i limiti della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana sanciti dallo statuto di autonomia.

4.2.- In ragione di quanto sin qui illustrato, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.

5.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va inoltre dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge reg. impugnata n. 19 del 2021 (art. 1, comma 2, e 2), che difettano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2022 e n. 77 del 2021; sul tema anche sentenza n. 68 del



2022). Infatti, il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che il nulla osta previsto dalla disposizione impugnata venga reso entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, ovvero, nel caso di istanza di riesame, dalla data di presentazione della stessa; l'art. 2 dispone che il testo legislativo entri in vigore il giorno stesso della pubblicazione.

6.- Restano assorbite le questioni promosse in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), 123 e 127, Cost., nonché all'art. 27 dello statuto della Regione Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo);

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 degli artt. 1, comma 2, e 2 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220252

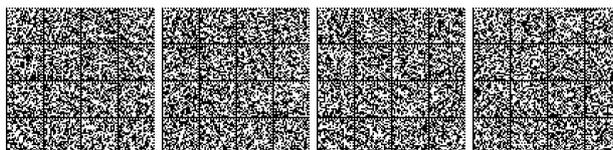
N. 253

Sentenza 18 ottobre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Molise - Istituzione di una "Area quadri" - Riconoscimento di un'indennità annuale, integrativa del trattamento retributivo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7, art. 29-bis.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis* della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2020, con ordinanza del 20 dicembre 2021, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022.

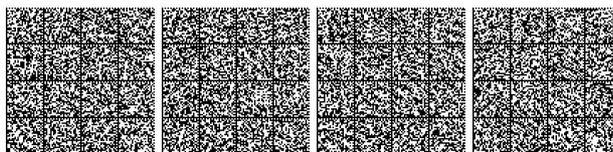
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 dicembre 2021 (reg. ord. n. 226 del 2021), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma (attuale terzo comma), 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis* della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29).

1.1.- La Sezione rimettente rappresenta di aver analizzato, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'anno 2020, il capitolo di spesa del bilancio n. 4007 ("Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera") su cui gravano gli oneri determinati dalla indennità corrisposta al personale dell'area quadri prevista dall'art. 29-*bis* della legge reg. Molise n. 7 del 1997.

1.2.- Il predetto articolo è stato inserito in quest'ultima dall'art. 11 della legge della Regione Molise 28 maggio 2002, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 8 aprile 1997, n. 7, concernente: "Norme sulla riorganizzazione dell'Amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" e 27 gennaio 1999, n. 2, concernente: "Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio Regionale"), e modificato dagli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 26 settembre 2005, n. 30 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale dell'8 aprile 1997, n. 7, come modificata dalla legge regionale 28 maggio 2002, n. 6), dall'art. 1 della legge della Regione Molise 29 agosto 2006, n. 22 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30) e dagli artt. 1 e 2 della legge delle Regione Molise 2 ottobre 2006, n. 33 (Ulteriori modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30).

Il censurato art. 29-*bis* dispone, al comma 1, la istituzione di un'apposita area quadri del personale regionale, che comprende i dipendenti di categoria "D" cui sono assegnate specifiche e complesse «attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati ed, in generale, all'efficacia dell'azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla



gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi» (comma 3).

Le citate attività «sono proprie del personale di comparto inquadrato nel ruolo unico regionale nella categoria “D” prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché del personale della categoria “D” comandato ai sensi della legge 28 luglio 1999, n. 266» (comma 4).

Il comma 5 prevede che al predetto personale «è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un’indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione», non cumulabile con l’indennità riconosciuta per il conferimento dell’incarico di posizione organizzativa (comma 6) e con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e a indennità di responsabilità non rapportate a incarichi di uffici (comma 6-bis).

I commi 7 e 8 definiscono le modalità di commisurazione e di corresponsione della predetta indennità, che consiste in una componente fissa e continuativa e in una componente aggiuntiva commisurata al raggiungimento di obiettivi di maggiore efficienza organizzativa.

La relativa valutazione è effettuata, con cadenza annuale, dal dirigente della struttura cui risulta assegnato il dipendente, secondo i sistemi di valutazione previsti per l’erogazione della produttività individuale. La valutazione si intende positiva se al dipendente viene attribuito un punteggio non inferiore all’80 per cento del punteggio massimo previsto (comma 10).

1.3.- La Sezione di controllo per il Molise ritiene che le disposizioni recate dall’art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997, nell’istituire un’apposita area quadri del personale regionale e prevedere una correlata e specifica indennità integrativa del trattamento retributivo contrattuale, violano, innanzitutto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, al contempo, ledono i parametri finanziari posti dagli artt. 81, quarto comma (attuale terzo comma), e 97, primo comma, Cost.

Il rimettente evidenzia che un istituto simile a quello previsto dalla disposizione censurata era contemplato dall’art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), istitutivo della «vice-dirigenza» regionale e dall’art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), che disponeva l’incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale al fine di finanziare la retribuzione di posizione e di risultato prevista per la vice-dirigenza stessa.

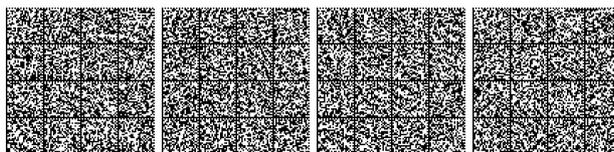
In proposito, il rimettente rappresenta che la questione era stata sollevata dalla sezione di controllo ligure della Corte dei conti, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e che tale questione era stata decisa con la sentenza n. 196 del 2018 che aveva dichiarato la illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate istitutive della vice-dirigenza. Analoga questione, sollevata nel 2018 dalla sezione regionale di controllo campana è stata definita con sentenza n. 146 del 2019 che ha parimenti dichiarato l’illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni della Regione Campania.

1.4.- Ad avviso della Sezione regionale di controllo per il Molise, i menzionati precedenti sono sovrapponibili alla fattispecie costituita dalla disposizione regionale censurata, poiché lede parimenti «la competenza esclusiva statale, e determina un illegittimo effetto espansivo della spesa del personale, aumentando contra Constitutionem le risorse destinate alla retribuzione del personale dipendente regionale».

Nel riferire di aver conseguentemente sospeso il giudizio di parificazione limitatamente al capitolo n. 4007, in quanto recante la spesa determinata dalla indennità prevista dalla disposizione indubbiata, il rimettente afferma la propria legittimazione a sollevare in tale sede la questione di legittimità costituzionale in oggetto.

Il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale (come le sentenze innanzi citate) che avrebbe riconosciuto tale legittimazione anche nel caso in cui la lesione di precetti finanziari sia conseguente alla violazione di parametri di competenza allorché «la suddetta invasione sia “funzionalmente correlata” alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (sentenza n. 112 del 2020)» (è citata la sentenza n. 215 del 2021), e afferma che ciò è quanto si verifica nella fattispecie in esame.

1.5.- In punto di rilevanza, la Sezione regionale di controllo per il Molise afferma che la disposizione censurata, pur risalente nel tempo, continua ad esplicare la propria efficacia anche nel corso dell’esercizio finanziario 2020, gravando sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale oggetto di parifica, in quanto le norme sospettate di illegittimità costituzionale «incidono sull’an della spesa regionale e sul suo quantum; esse istituiscono una nuova area contrattuale di dipendenti pubblici della Regione Molise e ne prevedono il trattamento economico: in mancanza di dette norme, l’area o il suo trattamento non avrebbero alcun titolo ad essere riconosciuta o erogata».



Per l'effetto, il rimettente assume che ai fini della parifica del rendiconto generale regionale per l'esercizio 2020, tali poste non possono essere verificate nella loro legittimità finché non sia sciolto il dubbio di legittimità costituzionale che interessa le norme che ne costituiscono il titolo legale di spesa.

1.6.- Riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente afferma che la disposizione scrutinata costituisce evidente ed indebita interferenza nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in cui rientra la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, fra cui le regioni stesse, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che demanda alla contrattazione collettiva la regolazione del sistema di classificazione del personale e della retribuzione.

Difatti, con riferimento al primo aspetto, il rimettente evidenzia che il d.lgs. n. 165 del 2011 si limita a riconoscere la sola categoria dei dirigenti, mentre disciplina genericamente il restante personale non dirigenziale, ferma restando la possibilità per la contrattazione di prevedere figure di elevata professionalità.

Con specifico riferimento alla istituzione da parte della disposizione censurata dell'area quadri del personale regionale, la Sezione rimettente evidenzia che la Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 6 marzo 2008, n. 6063 ha escluso che nel pubblico impiego contrattualizzato possa trovare applicazione il primo comma dell'art. 2095 del codice civile come modificato dalla legge 13 maggio 1985, n. 190 (Riconoscimento giuridico dei quadri intermedi) che ha inserito tra i prestatori di lavoro subordinato già contemplati - dirigenti, impiegati e operai - appunto i «quadri».

Il rimettente osserva che tuttavia, ad oggi, non risulta introdotta o disciplinata né dal legislatore statale, né dalla contrattazione collettiva, una «Area quadri pubblica», e che il Contratto collettivo nazionale di lavoro del 21 maggio 2018 del comparto Funzioni locali, per il triennio 2016-2018, prevede solo «la diversa figura della “posizione organizzativa” che postula un conferimento d'incarico a termine ed esaurisce lo spazio lavorativo fra funzionari e dirigenti».

Relativamente alla specifica indennità prevista dalla disposizione censurata per il personale regionale inserito nell'area quadri, la sezione rimettente afferma che essa interviene su un aspetto della retribuzione riconducibile alla materia «ordinamento civile», poiché istituisce una spesa a carico del bilancio regionale per il personale che richiede «risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali».

Conseguentemente, poiché tale spesa è priva di copertura sostanziale in quanto disposta al di fuori della contrattazione collettiva nazionale e senza una legge statale autorizzativa, la disciplina regionale censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 81, quarto comma (attuale terzo comma), Cost.

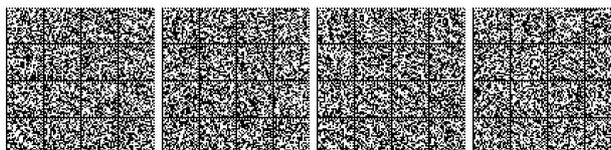
Sarebbe parimenti violato l'art. 97, primo comma, Cost., poiché il rimettente assume che «se la competenza esclusiva dello Stato, nella materia di cui all'articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione, sottende intrinsecamente anche la funzione giuscontabile, propria dello Stato medesimo, di regolatore della relativa spesa, espressa mediante la determinazione e l'assegnazione delle “giuste” risorse disponibili per il trattamento dei dipendenti pubblici sull'intero territorio nazionale, allora l'istituzione da parte della Regione Molise di nuove aree para-dirigenziali, cui accede la previsione di trattamenti economici aggiuntivi, nel valicare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia, ha innegabili riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, di cui lo Stato stesso è garante e custode in rapporto anche agli impegni unionali assunti dal medesimo, ex articolo 97, comma 1, Costituzione».

Infine, la Sezione di controllo rimettente afferma che la violazione del riparto costituzionale di competenze legislative ridonderebbe «in una violazione della competenza concorrente di “coordinamento della finanza pubblica” (articolo 117, comma 3), incidendo sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ex articoli 97 e 81 Costituzione».

2.- Con atto depositato in data 22 febbraio 2022 si è costituita in giudizio la Regione Molise.

Preliminarmente, la difesa regionale rileva che l'art. 1 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), pur non intervenendo sul testo della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, ha profondamente mutato le sorti dell'istituto da essa previsto, disponendo la graduale riduzione, fino alla completa soppressione, dei contingenti numerici interessati dalla disposizione in conseguenza della progressiva cessazione dal servizio a qualsiasi titolo dei dipendenti già in essi ricompresi.

La difesa della resistente deduce, altresì, che la legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale)», ha espressamente fatti salvi i diritti dei dipendenti di ruolo che, alla data di entrata in vigore della legge, risultassero già inquadrati nella categoria D (profili “D1” e “D3”), con la conseguenza che l'istituto previsto dalla norma impugnata sarebbe «a esaurimento», poiché dal 2010 nessun dipendente - pur in possesso dei relativi requisiti - è stato più inserito nei relativi contingenti regionali.



2.1.- Alla luce di tali premesse, la difesa regionale solleva plurime eccezioni di inammissibilità.

2.1.1.- Innanzitutto, viene dedotta l'insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio, che determinerebbe l'inammissibilità per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza.

Il rimettente avrebbe omesso difatti di esaminare alcuni elementi normativi e fattuali di grande rilevanza, costituiti dalle ricordate disposizioni che hanno inciso sulla portata della norma regionale censurata, e pertanto non avrebbe «compiutamente esplicitato le ragioni per cui, malgrado la significativa (e, anzi, decisiva) sopravvenienza normativa rappresentata dalla l. reg. n. 14 del 2010, la questione di legittimità costituzionale - avente a oggetto il solo art. 29-*bis* della l. reg. n. 29 del 1997 - dovrebbe ritenersi purtuttavia rilevante», né le ragioni per le quali non ha fatto oggetto di censura tali disposizioni.

2.1.2.- La questione sarebbe inammissibile «anche per difetto della pregiudizialità necessaria tra parificazione e incidente di costituzionalità e, in ogni caso, per assenza di motivazione sulla stessa».

2.1.3.- Inoltre, la difesa della resistente rileva che la questione è stata sollevata dalla sezione soltanto in occasione della parifica del rendiconto 2020, laddove il contesto normativo di riferimento è rimasto invariato dal 2011 e il capitolo di spesa n. 4007 «è stato sempre presente nei precedenti rendiconti ed è sempre stato regolarmente parificato negli anni passati», così rafforzando il legittimo affidamento della Regione nella correttezza del proprio operato.

2.1.4.- Da ultimo, la difesa della resistente eccepisce il difetto di motivazione delle censure sollevate in riferimento ai parametri finanziari.

In ordine alla lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la Regione afferma di aver sempre e regolarmente coperto le spese derivanti dalle norme censurate, sicché «non è dato intendere come potrebbe mai essere violato questo parametro costituzionale. Del resto, l'ordinanza non dà affatto conto - né lo potrebbe, d'altronde - di un difetto di copertura nel bilancio regionale».

Relativamente alla lesione dell'art. 97 Cost., la difesa regionale assume che la censura sarebbe inammissibile per difetto di autonoma argomentazione, poiché conseguirebbe - per espressa ammissione del rimettente - alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infine, sarebbe inammissibile anche la censura concernente la violazione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non verrebbe mai argomentata - se non in termini tautologici - e non figura nella parte dispositiva dell'ordinanza.

2.2.- Nel merito la difesa regionale sostiene la non fondatezza delle censure sollevate dal rimettente.

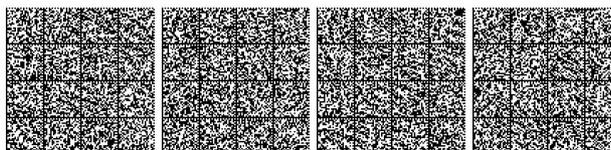
Innanzitutto non sussisterebbe la lesione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, perché la disposizione regionale censurata, da un lato, non avrebbe direttamente modificato il trattamento economico e giuridico dei dipendenti della Regione e, dall'altro, sarebbe legittima espressione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La previsione censurata avrebbe, pertanto, secondo la difesa della Regione, valenza meramente interna all'amministrazione, poiché ricomprende nell'area quadri quei dipendenti della categoria "D", prevista dal CCNL, che, a seguito e in ragione di scelte organizzative dell'ente, svolgono le specifiche e complesse prestazioni lavorative individuate dal richiamato comma 3 dell'art. 29-*bis* della legge reg. Molise n. 7 del 1997. La disposizione, pertanto, non costituirebbe una deroga, né tantomeno un'innovazione rispetto all'impianto della contrattazione collettiva e della legislazione statale, giacché il personale chiamato a svolgere le specifiche attività sopra richiamate è individuato facendo riferimento alle categorie fissate dalla contrattazione collettiva nazionale e dal legislatore statale, così come l'indennità riconosciuta al personale in questione sarebbe pienamente conforme ai principi di cui al d.lgs. n. 165 del 2001.

In definitiva, ad avviso della difesa regionale, la disposizione censurata non concerne il rapporto di impiego, riconducibile alla competenza legislativa statale, in materia di ordinamento civile, bensì il rapporto di servizio, e si inserirebbe «nel quadro di un complessivo riordino dell'assetto organizzativo interno alla Regione ispirato proprio ai principi di efficienza fissati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i.».

In ogni caso, il rimettente avrebbe omesso di motivare con precisione i profili del dedotto contrasto tra la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale e il d.lgs. n. 165 del 2001, di cui, secondo la difesa regionale, verrebbero peraltro richiamate alcune disposizioni nel testo attualmente vigente.

In tal modo la Sezione rimettente non avrebbe considerato che al momento dell'istituzione dell'area quadri talune delle disposizioni evocate nell'ordinanza come parametro interposto non esistevano (o avevano diverso contenuto), e che il legislatore molisano ha tenuto conto delle novità introdotte nel d.lgs. n. 165 del 2001 dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) in sede di revisione dell'istituto ad opera della legge reg. Molise n. 14 del 2010.



In tale contesto, la difesa della Regione assume che «il legislatore regionale non poteva far altro che prevedere la soppressione dell'Area Quadri solo per l'avvenire», poiché tale graduale soluzione consentiva alla Regione di «contare sulla continuità nello svolgimento di attività estremamente specifiche e delicate, scongiurando la perdita repentina e improvvisa di risorse competenziali preziose»; scelta ragionevole che consentirebbe di escludere la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.3.- Secondo la resistente, l'insussistenza della lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile comporterebbe che «neppure potrebbero dirsi, di conseguenza, violati l'attuale art. 81, comma 3, Cost. e l'art. 97, comma 1, Cost.».

Quanto alla lesione dell'art. 81 Cost., le stesse ragioni dedotte a sostegno della inammissibilità della relativa censura deporrebbero per la sua non fondatezza nel merito.

La disposizione censurata ottempererebbe difatti alla normativa statale e regionale in materia di bilancio e contabilità regionale, e l'asserita violazione del principio dell'equilibrio di bilancio sarebbe «tanto più infondata quanto più si riflette in ciò che essa è formulata oggi, a fronte di oneri progressivamente diminuiti, laddove non aveva trovata analoga formulazione, in una quaestio de legitimitate, nelle precedenti parifiche».

Quanto alla censura riferita all'art. 97, primo comma, Cost., oltre a ribadire la inammissibilità, la difesa della resistente ne assume la non fondatezza per l'«assoluto difetto di qualsivoglia pregiudizio per il bilancio regionale di una spesa come questa, tale da non mettere affatto in discussione il suo equilibrio».

3.- In prossimità dell'udienza di discussione la Regione Molise ha depositato una memoria illustrativa per ribadire, ulteriormente argomentare e integrare quanto dedotto nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 226 del 2021), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'anno 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997, in riferimento agli artt. 81, quarto comma (attuale terzo comma), 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

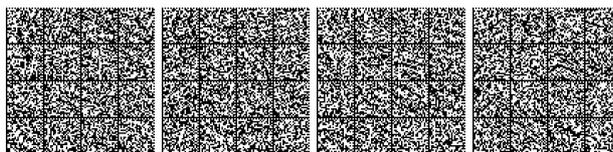
1.1.- L'articolo in esame è stato inserito nella legge reg. Molise n. 7 del 1997 dall'art. 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2002 e poi modificato dagli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2005, dall'art. 1 della legge reg. Molise n. 22 del 2006 e dagli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 33 del 2006.

Il comma 1 contempla l'istituzione di un'apposita area quadri del personale regionale che comprende i dipendenti della categoria "D" del CCNL cui sono assegnate specifiche e complesse «attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati ed, in generale, all'efficacia dell'azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi» (comma 3).

Al predetto personale «è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione» (comma 5), non cumulabile con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e a indennità di responsabilità previsti dalla contrattazione collettiva, mentre è cumulabile con le indennità che derivano da risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni (commi 6 e 6-bis).

I successivi commi definiscono l'entità della indennità - commisurata all'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal CCNL - le modalità di corresponsione, i requisiti di accesso. L'indennità è articolata in una componente fissa e continuativa e in una componente aggiuntiva, commisurata al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza organizzativa. La relativa valutazione è effettuata, con cadenza annuale, dal dirigente della struttura cui risulta assegnato il dipendente, secondo i sistemi di valutazione previsti per l'erogazione della produttività individuale. La valutazione si intende positiva se al dipendente viene attribuito un punteggio non inferiore all'80 per cento del punteggio massimo previsto dai predetti sistemi.

1.2.- La Sezione rimettente rappresenta di aver analizzato, in sede di valutazione complessiva dell'affidabilità dei conti e della regolarità della gestione, il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 (Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera) su cui gravano gli oneri recati dalla disposizione censurata in



favore del personale regionale inserito nell'area quadri, e di aver sospeso, relativamente a tale capitolo, il giudizio di parificazione dell'esercizio finanziario regionale per l'anno 2020 per effetto dell'incidente di legittimità costituzionale.

In ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente ritiene che il predetto giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla definizione del giudizio incidentale, poiché la disposizione censurata costituisce la fonte della spesa che grava sul capitolo 4007, spesa che, pertanto, non sarebbe legittima ove ne fosse caducata la fonte normativa.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la disposizione regionale scrutinata, nel riconoscere a tale personale in aggiunta al trattamento economico in godimento un'indennità annuale pensionabile come parte integrante della retribuzione, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel disciplinare aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali rimessa alla contrattazione collettiva dagli artt. 1, 2, 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, lederebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui le predette disposizioni costituiscono espressione.

La disposizione censurata si porrebbe, al contempo e conseguentemente, in contrasto con l'art. 81, quarto comma (attuale terzo comma), Cost., poiché la disciplina e la erogazione al personale regionale interessato del contestato trattamento accessorio al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto.

Parimenti sarebbe violato l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto la illegittima attribuzione di trattamenti economici aggiuntivi al personale regionale determinerebbe riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito presidiati dal predetto parametro costituzionale.

Infine, la disposizione in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., giacché la lesione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile comporterebbe, altresì, quella concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, determinando il superamento del limite di spesa per il costo del personale regionale previsto dalla disciplina statale in modo uniforme sul territorio nazionale.

1.3.- La Regione Molise, nel costituirsi in giudizio, ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità e confutato nel merito le argomentazioni del rimettente.

2.- Ricorrono nella fattispecie le condizioni per ritenere la Sezione rimettente legittimata a sollevare il giudizio incidentale in esame (*ex plurimis*, sentenze n. 247, n. 235 e n. 215 del 2021, n. 18 del 2019 e n. 89 del 2017).

Questa Corte ha, difatti, riconosciuto alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale annuale, nei confronti di disposizioni lesive non solo dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ma anche di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una "correlazione funzionale" fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

Tale correlazione è stata specificamente individuata proprio in riferimento alla lesione, prospettata nella fattispecie in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato demandati dal legislatore statale all'autonomia collettiva, in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001 (*ex plurimis*, sentenze n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Ciò in quanto la illegittimità costituzionale della disposizione regionale che risulti lesiva della competenza statale in materia comporta quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente.

3.- Non sono fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

Non c'è carenza nella ricostruzione del quadro normativo, risultando con chiarezza che è la disposizione regionale censurata a configurare e definire la disciplina che il rimettente ritiene causare il prospettato *vulnus* costituzionale, e pertanto è su di essa che focalizza le censure.

Le disposizioni regionali sopravvenute, richiamate dalla difesa della resistente, si limitano solo ad incidere sulla portata e l'applicazione della disposizione censurata, ma facendo ad essa riferimento dipendono dalla sua stessa persistenza nell'ordinamento.

Nemmeno è fondata l'eccezione da ultimo formulata dalla difesa regionale circa la mancata censura da parte del rimettente della legge di bilancio regionale cui inerisce l'esercizio finanziario oggetto del giudizio di rendiconto. Si tratta difatti di una previsione di carattere finanziario che trova il suo presupposto normativo sostanziale proprio nella disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, che produce gli oneri posti a carico del capitolo n. 4007 del bilancio regionale.

3.1.- La difesa regionale afferma che la questione sarebbe inammissibile «anche per difetto della pregiudizialità necessaria tra parificazione e incidente di costituzionalità e, in ogni caso, per assenza di motivazione sulla stessa», poiché il rimettente non avrebbe fornito una spiegazione circa l'effetto preclusivo che il vizio di incompetenza, dedotto in



riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., determinerebbe sul giudizio di parifica, e non avrebbe indicato in che misura la disposizione censurata determini concretamente effetti lesivi del bene della finanza pubblica tutelato dai parametri finanziari evocati.

Anche tali eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è che il rimettente debba effettivamente applicare nel procedimento pendente davanti a sé la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita (*ex plurimis*, sentenza n. 253 del 2019), illustrando le ragioni che determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (sentenza n. 105 del 2018).

Il rimettente ha assolto tale onere argomentativo. Ha difatti affermato che l'esito della parifica del capitolo di spesa in oggetto è direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata, che costituisce la fonte normativa della spesa stessa (in tal senso sentenza n. 215 del 2021), e che «[a]llo stato, il Collegio non può fare applicazione delle norme "sospette" di incostituzionalità, le quali, tuttavia, rappresentano l'unico parametro di rango legislativo ai fini del "riscontro" della spesa rendicontata nel giudizio di parifica, pena il rischio di validare un risultato di amministrazione contra *ius*, perché verificato in base ad un parametro normativo passibile di declaratoria d'incostituzionalità».

Nemmeno è fondato quanto affermato dalla difesa regionale in ordine alla mancata quantificazione da parte del rimettente dell'incidenza sul risultato di amministrazione della indennità contestata.

Infatti, è la stessa istituzione del capitolo n. 4007 nel bilancio regionale, su cui sono appostate le risorse necessarie per la corresponsione dell'indennità istituita dalla disposizione regionale censurata, a introdurre *ex se* una ragione di spesa incrementale per il personale nel bilancio dell'ente rispetto agli oneri determinati dalla contrattazione collettiva in materia di retribuzione.

L'effetto incrementale della disposizione censurata sulla finanza regionale trova del resto conferma nei lavori preparatori sia dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2002, sia soprattutto degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2005 che hanno definito l'intervento regionale scrutinato nei termini sostanzialmente vigenti, poiché registrano un acceso dibattito proprio in ordine alla individuazione della copertura finanziaria della indennità che si andava ad introdurre, a motivo dei significativi oneri aggiuntivi che essa comportava a carico del bilancio regionale.

Ai fini dell'ammissibilità della questione, ma anche dell'esame nel merito, non rileva nemmeno la circostanza che, a seguito di successivi interventi normativi, sia intervenuto il blocco all'accesso di nuovo personale all'area quadri e che la relativa indennità continui, pertanto, ad essere corrisposta solo per il personale già in essa inserito, subendo, quindi, una progressiva riduzione a seguito di quella del numero dei beneficiari, fino a pervenire, nel tempo, alla cessazione.

Si tratta difatti di elementi che non incidono sulla valutazione della legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata, ma solo fattualmente sulla dimensione *pro tempore* degli effetti finanziari da essa prodotti.

3.1.1.- Nemmeno può essere condiviso l'assunto della difesa regionale in ordine alla mancata considerazione, da parte della sezione rimettente, degli effetti derivanti dalla non cumulabilità, prevista dalla disposizione censurata, dell'indennità in oggetto con altri emolumenti previsti in favore dei beneficiari dalla contrattazione collettiva; effetti che priverebbero la disposizione censurata di reale lesività dei parametri finanziari dedotti dal rimettente.

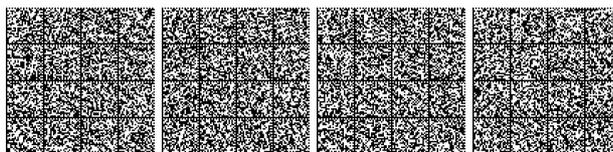
Tali effetti avrebbero dovuto essere semmai dimostrati dalla Regione in sede di giudizio di parificazione a fronte dei rilievi della sezione di controllo sul capitolo n. 4007 a carico del quale sono posti gli oneri determinati dalla disposizione regionale oggetto di censura. Invero, questa Corte rileva che il rimettente ha riferito che la Regione non ha mosso argomentazioni in merito alla questione giuridica evidenziata né in sede istruttoria né nell'adunanza pubblica del 3 novembre 2021 «rimettendosi alle valutazioni della Sezione» e nulla argomentando nell'udienza di parificazione.

In ogni caso, l'asserita compensazione avrebbe dovuto essere integrale per neutralizzare qualsiasi effetto negativo sul bilancio regionale ad opera della disposizione censurata.

3.2.- È, altresì, eccepita l'inammissibilità delle questioni in considerazione delle intervenute parifiche di rendiconti regionali relativi ad anni precedenti in cui era parimenti presente il capitolo di bilancio su cui la sezione rimettente appunta le sue riserve.

In tale contesto la difesa regionale afferma che il rimettente avrebbe dovuto motivare perché abbia dubitato della legittimità costituzionale di una disposizione rimasta sostanzialmente invariata dal 2011, sin qui mai fatta oggetto di rilievo e i cui oneri finanziari si sono significativamente ridotti e tendono a esaurirsi per la riduzione della platea dei percettori.

L'eccezione non è fondata.



L'insistito richiamo all'affidamento che la Regione ha posto nelle precedenti pronunce di parifica sembra adombrare la formazione di una sorta di acquiescenza che precluderebbe alla sezione di controllo stessa di sollevare la questione di legittimità costituzionale in esame.

In questa prospettiva, i precedenti giudizi di parificazione conferirebbero dunque certezza non solo ai rendiconti parificati relativi agli specifici esercizi finanziari, ma sottrarrebbero a successivi vagli la previsione di spesa già passibile di valutazione in occasione dei precedenti giudizi di parificazione.

A ben vedere, la prospettazione della difesa regionale condurrebbe a configurare il giudizio di parificazione del rendiconto regionale come un unicum tra i giudizi incidentali.

Ne risulterebbe fortemente depotenziata la funzione attribuita alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di sollevare in tale occasione questioni di legittimità costituzionale volte a verificare il rispetto di parametri costituzionali da parte di disposizioni normative produttive di spese a carico della finanza regionale, allo scopo di tutelare la stabilità finanziaria degli enti controllati.

Questa Corte ha più volte rimarcato (*ex plurimis*, sentenze n. 146 e n. 18 del 2019, n. 196 del 2018) l'importanza di tale funzione per evitare che si possa creare una "zona franca" nel sistema di giustizia costituzionale relativamente a norme di spesa che incidono sui beni della finanza pubblica, presidiati dai precetti costituzionali, rispetto ai quali si configurino interessi adespolti.

Del resto, la tesi della difesa regionale è confutata dai numerosi precedenti in materia, come la richiamata sentenza n. 196 del 2018, concernente fattispecie assimilabile a quella oggi esaminata, e la stessa sentenza n. 244 del 2020, richiamata dalla resistente, che ha escluso un effetto preclusivo ad opera di precedenti giudizi di parifica di rendiconti regionali comprensivi della stessa voce di spesa.

3.3.- Non è parimenti fondata nemmeno l'eccezione di difetto di motivazione delle censure, con specifico riferimento a quelle relative alla violazione degli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost.

Come già si è rilevato, la Sezione rimettente ha correttamente ravvisato la correlazione funzionale tra la dedotta lesione ad opera della disposizione censurata della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e i parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97 Cost. Ha, infatti, argomentato che la pur risalente disposizione regionale censurata esplica la propria efficacia anche nell'esercizio finanziario 2020, oggetto del giudizio di parifica, poiché incide sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale, determinando un effetto incrementale della spesa regionale per effetto del trattamento retributivo previsto per il personale inserito nell'area quadri che non avrebbe altrimenti titolo a essere corrisposto.

3.3.1.- Non è, pertanto, nemmeno possibile ravvisare la asserita carenza di motivazione della censura sollevata in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost., dato che nella specifica fattispecie la lesione dei parametri finanziari è prospettata in termini di correlazione funzionale alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in coerenza con quanto enunciato sul punto da questa Corte.

3.4.- È invece fondata l'eccezione di inammissibilità della censura relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata argomentazione.

Invero il rimettente non individua gli specifici principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero concretamente violati dalla disposizione censurata né gli eventuali parametri interposti, limitandosi ad affermare in modo generico e tautologico che la disposizione regionale determina una spesa che, nel superare i limiti posti dalla legislazione statale, lede perciò stesso obiettivi di finanza pubblica.

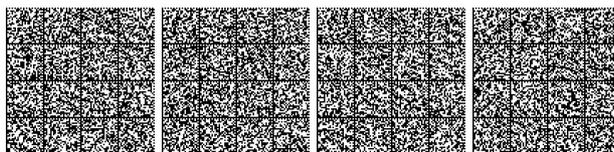
Va, pertanto, dichiarata la inammissibilità della questione in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.- Nel merito la questione è fondata in riferimento agli artt. 81, quarto comma (attuale terzo comma), e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Sezione rimettente, infatti, individua correttamente la violazione di entrambi tali parametri da parte della disposizione censurata.

4.1.- Nel ricondurre costantemente la disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego "privatizzato", ovvero, più propriamente "contrattualizzato", compreso quello dei dipendenti regionali, alla materia dell'ordinamento civile, in relazione ai parametri interposti costituiti dalle disposizioni recate dal d.lgs. n. 165 del 2001 (artt. 2, 40 e 45), questa Corte ha evidenziato la funzione che queste assegnano alla autonomia collettiva, definendo il rapporto tra i livelli della contrattazione e assegnando a quella integrativa la determinazione del trattamento economico accessorio nel rispetto dei limiti e vincoli previsti dal CCNL.

4.1.1.- Già l'istituzione, ad opera della disposizione censurata, di un'apposita area quadri si configura, non solo in termini meramente lessicali ma anche sotto il profilo sostanziale, come lesiva delle prerogative così assegnate dal



legislatore statale alla contrattazione collettiva nazionale, cui sola compete la definizione del sistema di classificazione del personale.

In proposito occorre ricordare che la Corte di cassazione ha del resto escluso che nel pubblico impiego contrattualizzato possa trovare applicazione l'art. 2095 del codice civile come modificato dalla legge n. 190 del 1985 che, nel sostituire il primo comma del predetto articolo del codice civile, ha inserito tra i prestatori di lavoro subordinato i "quadri" intermedi.

In particolare, la Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 5 luglio 2005, n. 14193 ha affermato che «l'art. 2095 c.c. non è applicabile al rapporto di lavoro pubblico contrattuale, come disciplinato dal corpus normativo delle disposizioni raccolte» nel d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto tale rapporto è connotato da principi e regole fortemente derogatorie rispetto al regime giuridico del comune rapporto di lavoro subordinato, tra le quali la specialità del sistema delle fonti con particolare riguardo al ruolo assegnato al contratto collettivo, cui è demandata la classificazione del personale.

Il Giudice di legittimità ha evidenziato che nel settore del lavoro pubblico il legislatore statale detta regole peculiari solo per la categoria dei dirigenti, mentre per il restante personale la competenza attribuita alla contrattazione collettiva appare piena, e, in proposito, ha richiamato quanto previsto dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «[p]er le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizioni ad albi oppure tecnico scientifici o di ricerca, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto».

Il predetto indirizzo giurisprudenziale ha poi trovato definitivo consolidamento con numerose pronunce (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 9 marzo 2009, n. 5651 e 6 marzo 2008, n. 6063), nelle quali viene ribadito che le norme del d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono lo «"statuto" del lavoro contrattuale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni». In tal senso viene anche richiamato l'art. 52 del predetto decreto legislativo, dove, in tema di mansioni, compare il riferimento esclusivo alla «classificazione professionale prevista dai contratti collettivi».

Occorre osservare che, per rispondere, nel settore del lavoro pubblico, a mansioni analoghe a quelle ricoperte dai "quadri intermedi" nel settore privato, la contrattazione collettiva non ha peraltro provveduto a configurare la categoria dei "quadri", ma, ha invece individuato e definito incarichi di elevata professionalità e responsabilità da assegnare ai dipendenti in possesso di determinati requisiti. Si tratta delle "posizioni organizzative" ricordate dallo stesso rimettente e, nei più recenti sviluppi della contrattazione dei comparti del settore pubblico, delle aree, configurate nell'ambito del sistema di classificazione del personale, delle "elevate professionalità" e di "elevata qualificazione", previste, rispettivamente, nel comparto Funzioni centrali dal CCNL per il triennio 2019-2021, stipulato il 9 maggio 2022, e nel comparto funzioni locali dall'ipotesi di contratto collettivo, sottoscritta il 4 agosto 2022, in via di definizione.

Si tratta comunque di incarichi, caratterizzati dalla transitorietà e revocabilità, e non del riconoscimento in via permanente di una qualifica o del definitivo inserimento in una specifica categoria di lavoratori subordinati nell'ambito del pubblico impiego, come invece previsto dalla disposizione regionale censurata.

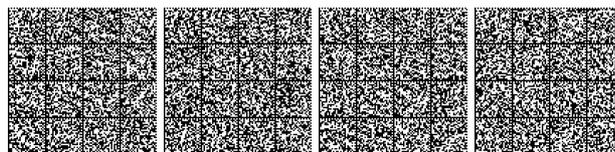
Va rilevato, poi, che la normativa statale che attribuiva alla autonomia collettiva la disciplina della materia in esame era già operante all'epoca della emanazione dell'intervento normativo scrutinato.

Sia alla data di emanazione dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2002, che ha introdotto la disposizione censurata nella legge reg. Molise n. 7 del 1997, sia all'atto della radicale novella recata dalla legge reg. Molise n. 30 del 2005, che ha sostanzialmente delineato la disciplina normativa nei termini tuttora vigenti, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabiliva in modo inequivoco la competenza della contrattazione collettiva a definire il sistema di classificazione del personale e le relative aree contrattuali.

4.1.2.- Nell'ottica propria della natura e funzione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, ciò che specificamente rileva nell'odierna questione di legittimità costituzionale sono le prescrizioni della disposizione censurata concernenti il riconoscimento al personale regionale inserito nell'area quadri di una apposita indennità retributiva, poiché sono tali previsioni in materia di trattamento economico che determinano la lesione dei parametri finanziari dedotta dalla sezione di controllo rimettente.

L'attribuzione alla contrattazione collettiva della disciplina della retribuzione nel rapporto di lavoro pubblico costituisce indubbiamente principio ispiratore e conformativo della riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, avviata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e sistematizzata con il d.lgs. n. 165 del 2001.

L'esercizio di tale funzione regolatoria da parte dell'autonomia collettiva, nel contrastare fenomeni sperequativi tra i diversi settori della pubblica amministrazione, è funzionale sia ad un incisivo controllo delle dinamiche del costo



del lavoro pubblico, sia ad una più efficiente e tendenzialmente unitaria gestione del personale nei vari settori, disciplinando i possibili percorsi di mobilità del personale (intercompartimentale, passaggio diretto tra amministrazioni diverse, gestione delle eccedenze e del personale in mobilità).

Risulta, pertanto, evidente che l'introduzione e la disciplina da parte della disposizione censurata di un'indennità per il personale interessato, che si colloca fuori dalle previsioni della contrattazione collettiva, collidano di per sé con la disciplina del rapporto di pubblico impiego come definita dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2019).

A tal fine risulta ininfluenza la considerazione della difesa regionale secondo cui l'indennità di cui trattasi rispetterebbe i principi di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, poiché il vulnus costituzionale è costituito proprio dall'essere il legislatore regionale intervenuto in materia di trattamento economico di competenza della autonomia collettiva.

5.- In definitiva, attesa l'analogia delle questioni correttamente rilevata dalla Sezione rimettente, nella fattispecie trova applicazione quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 196 del 2018: l'intervento regionale scrutinato lede l'art. 81, quarto comma, Cost. (ora terzo comma), poiché introduce una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente (sentenza n. 112 del 2020) e lesione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 138 del 2019).

6.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997 per violazione degli artt. 81, quarto comma (ora terzo comma), e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Resta assorbita la censura relativa alla lesione dell'art. 97, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997 sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 254

Sentenza 23 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Tutela degli uccelli migratori - Disciplina dei valichi montani attraversati dall'avifauna - Limitazione del divieto di caccia ai soli valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi - Violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Protezione della fauna selvatica - Disciplina statale e analoga norma della Regione Lombardia - Territorio inibito alla caccia - Previsione di una quota massima - Ricomprensione in essa di tutti i territori in cui sia vietata la caccia, compresi i valichi montani - Denunciata irragionevolezza e non proporzionalità, inadeguatezza della tutela del bene ambiente e violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in relazione alla tutela degli uccelli selvatici - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, artt. 13, comma 3, lettera *a*), e 43, comma 3; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 3; direttiva 2009/147/CE.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Daria de PRETIS;

*Giudici :*Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, quarta sezione, nel procedimento vertente tra associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus e la Regione Lombardia, con ordinanza del 25 marzo 2022, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di LAC e della Regione Lombardia, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2, punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022;

uditi l'avvocato Claudio Linzola per LAC, Leonardo Salvemini per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2022 (reg. ord. n. 46 del 2022), il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, quarta sezione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 21, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che vieta la caccia sui valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi.

Con la stessa ordinanza il TAR Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che impongono di destinare a protezione della fauna selvatica una quota dal 20 per cento al 30 per cento del territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione e una quota dal 10 per cento al 20 per cento del territorio delle Alpi, ritenendo tali norme in contrasto con gli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

2.- Il rimettente riferisce di dover decidere in ordine al diniego del riconoscimento quale zona protetta di alcuni valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, sul presupposto della loro collocazione al di fuori del comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi, di cui all'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, e del fatto che l'assoggettamento a protezione avrebbe determinato il superamento della percentuale massima del 20 per cento del territorio destinato a protezione della fauna nella zona delle Alpi, in violazione dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

3.- In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo* rappresenta che le delibere impugnate sono state adottate in applicazione delle disposizioni normative censurate e, quindi, se esse venissero meno non vi sarebbero impedimenti di legge ad ampliare il numero dei valichi interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna da sottoporre a tutela.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente riferisce che l'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che vieta la caccia su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi, senza ulteriori distinzioni.

La legge regionale oggetto di censura, infatti, aggiunge alla norma statale che i valichi oggetto di protezione possono essere individuati esclusivamente nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi, con ciò determinando, secondo il rimettente, un abbassamento dello standard minimo di tutela fissato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia ambientale.

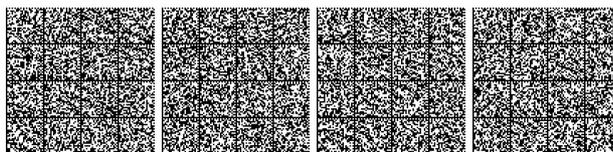
5.- Quanto alle altre norme censurate, il giudice *a quo* ritiene irragionevole e non proporzionato alle esigenze di tutela ambientale imposte dalla normativa sovranazionale il fatto che gli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 individuino specifiche percentuali di territorio assoggettabile a tutela della fauna selvatica, non suscettibili di alcun incremento.

In particolare, il rimettente riferisce che, in base alle suddette disposizioni, è destinata a protezione della fauna una quota dal 20 per cento al 30 per cento del territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione e una quota dal 10 per cento al 20 per cento del territorio delle Alpi, dovendo considerarsi nel computo delle percentuali tutti i territori ove è vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi e disposizioni.

Tali limiti quantitativi, essendo fissi ed operando a prescindere dalle peculiarità del territorio e delle esigenze di tutela che dovessero manifestarsi nel corso del tempo, contrasterebbero con il principio di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. e non consentirebbero un'adeguata tutela del bene ambiente, salvaguardato dal novellato art. 9, terzo comma, Cost. e perseguibile solo attraverso l'impiego dello strumento amministrativo, maggiormente idoneo a fronteggiare sopravvenute esigenze di tutela di nuove specie migratorie e dei relativi habitat.

5.1.- Con specifico riferimento al contesto alpino, la norma censurata sarebbe viepiù irragionevole poiché fissa il limite quantitativo massimo di territorio tutelabile nella misura compresa tra il 10 e il 20 per cento, inferiore a quella prevista per il restante territorio regionale, pur essendo le zone alpine meno antropizzate e, quindi, più popolate da fauna selvatica.

5.2.- Il contrasto rileverebbe anche rispetto alle prescrizioni di tutela delle specie di uccelli selvatici di cui agli artt. 2, 4 e 9 della direttiva 2009/147/CE, avendo il legislatore statale invertito l'ordine di priorità voluto dal legislatore comunitario che ha vietato la caccia degli uccelli selvatici, salve deroghe specificamente motivate e proporzionate in relazione alle condizioni prescritte dall'art. 9 della citata direttiva.



6.- È intervenuta in giudizio la Regione Lombardia che, in riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, ha eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché non sarebbe chiaro il motivo per cui il giudice *a quo* dovrebbe fare applicazione della norma censurata, non emergendo dall'ordinanza la fondatezza della pretesa del ricorrente.

7.- La Regione ha, altresì, eccepito l'inammissibilità della questione per mancato esperimento di un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, sia perché la norma censurata demanda alla Giunta regionale l'individuazione dei valichi e, quindi, prevede un'attività istruttoria che esclude un'individuazione effettuata a priori e in maniera fissa e rigida, sia perché il giudice *a quo* avrebbe potuto fare diretta applicazione dell'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2009/147/CE, che correla le misure di protezione delle specie selvatiche all'individuazione delle rotte migratrici in base a indici concreti di carattere geografico, marittimo e terrestre, previa disapplicazione delle norme interne che vi si pongono in contrasto.

8.- Nel merito, l'interveniente ha dedotto la manifesta infondatezza della questione poiché l'art. 21 della legge n. 157 del 1992, invocato quale norma interposta rispetto al parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sarebbe estraneo alla tutela ambientale, afferendo alla competenza regionale in materia di caccia da esercitare nel rispetto della pubblica incolumità, come stabilito da questa Corte con la sentenza n. 291 del 2019.

9.- In riferimento alla questione relativa all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e, conseguenzialmente, all'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripropone il contenuto, la Regione si è richiamata alla sentenza n. 448 del 1997 di questa Corte, che ha precisato che la previsione, da parte della pianificazione faunistico venatoria, di specifici limiti quantitativi di territorio destinato a protezione della fauna selvatica contemporanea le esigenze venatorie con quelle di protezione della fauna selvatica.

Infine, ha ricordato che i suddetti limiti quantitativi sono interpretati dalla giurisprudenza amministrativa come limiti minimi e non quali valori assoluti insuperabili, così che la Regione può ampliarli ove necessario in base alle esigenze concrete.

10.- Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità per non avere il rimettente considerato la sentenza di non fondatezza n. 448 del 1997, con cui questa Corte ha già vagliato la norma oggetto di censura, seppure in riferimento al diverso parametro dell'art. 97 Cost.

11.- Nel merito, ha concluso per la non fondatezza della questione poiché la tutela degli uccelli migratori è assicurata dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992, che vieta la caccia su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di oltre mille metri dagli stessi, mentre l'art. 10, comma 3, oggetto di censura, è volto ad orientare l'attività della pubblica amministrazione a garanzia dell'effettività del bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore statale nell'esercizio della sua discrezionalità e non pone un limite quantitativo massimo, ma minimo, imponendo di destinare a protezione della fauna selvatica una quota di territorio regionale incrementabile per fronteggiare sopravvenute esigenze.

12.- Infine, si è costituita in giudizio l'associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus, ricorrente nel giudizio principale che, con specifico riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, ha contestato la posizione della Regione, che intende ricondurre l'art. 21 della legge n. 157 del 1992 alla «materia della caccia», trattandosi invece di materia ambientale di esclusiva competenza del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

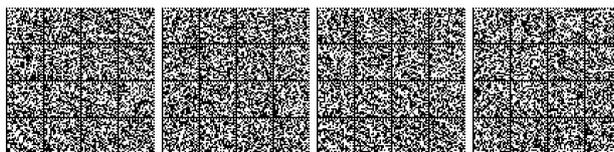
13.- Quanto alla questione relativa all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, la LAC ne ha denunciato l'incompatibilità con il successivo art. 21, che assoggetta a tutela tutti i valichi attraversati dall'avifauna, e il contrasto con le esigenze di tutela ambientale.

14.- Tutte le parti intervenute hanno presentato successive memorie con cui hanno ribadito gli argomenti già svolti.

Considerato in diritto

1.- Il TAR Lombardia, quarta sezione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 43, comma 3, e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 e dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, per la mancata salvaguardia delle specie aviarie migratorie che sorvolano i valichi di montagna.

2.- La questione relativa all'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 è stata posta per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 21, comma 3, della legge



n. 157 del 1992, poiché la norma censurata restringe il divieto di caccia sui valichi interessati dalle migrazioni aviarie al solo comparto di maggior tutela della zona faunistica alpina e non in assoluto, per tutti i valichi di montagna interessati dal sorvolo delle specie migratorie, come previsto dall'art. 21 citato, che sottopone a protezione tutti i valichi nell'arco di un chilometro.

3.- Rispetto all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e all'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 il giudice *a quo* censura il contrasto con gli artt. 3, 9 e 32 Cost., sul presupposto del difficile coordinamento con il ricordato art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 poiché, in base alle norme censurate, il territorio agro-silvo-pastorale regionale è assoggettabile al divieto di caccia solo in una percentuale massima, comprensiva di tutti i territori ove sia comunque vietata la caccia per effetto di altre leggi e disposizioni e, quindi, secondo l'interpretazione del rimettente, anche di quelli relativi ai valichi montani assoggettati al divieto dell'art. 21, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992.

L'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e l'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 sono, inoltre, censurati per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/147/CE che protegge tutti gli uccelli, salve specifiche deroghe incompatibili con la previsione di quote massime di territorio sottratto all'attività venatoria.

4.- La Regione Lombardia ha eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza perché il giudice *a quo* non si sarebbe pronunciato sulla fondatezza dei ricorsi sottoposti al suo esame e, quindi, non avrebbe spiegato perché debba fare applicazione delle norme censurate.

Essa muove dalla considerazione che non tutti i valichi montani sono sottoponibili a tutela, ma solo quelli interessati dalle rotte dell'avifauna, circostanza su cui il TAR non avrebbe, nella specie, motivato.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Invero, in base al controllo esterno demandato a questa Corte, per cui ai fini dell'ammissibilità della questione è sufficiente una motivazione sulla rilevanza non implausibile da parte del giudice *a quo* (sentenze n. 203 e n. 75 del 2022, n. 183 del 2021 e n. 218 del 2020), 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)» (sentenza n. 192 del 2022), il giudice *a quo* ha sufficientemente motivato sulla rilevanza.

Il TAR, infatti, ha spiegato che il provvedimento di diniego dell'amministrazione sottoposto al suo esame si fonda su due ragioni autonome, il superamento dei limiti percentuali di territorio tutelabile e il fatto che i valichi di cui è causa non sono in zona di maggior tutela alpina, presupponendo evidentemente che i valichi oggetto del provvedimento sono interessati dalle rotte delle specie migratrici.

5.- Quale ulteriore motivo di inammissibilità, la Regione ha eccepito che il TAR avrebbe potuto operare una lettura costituzionalmente orientata richiamando, quale norma interposta, la direttiva 2009/147/CE, invece della legge n. 157 del 1992, rendendo così inoperante il limite di cui all'art. 10, comma 3, di tale legge, riproposto dall'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

5.1.- Anche questa eccezione, che prospetta in realtà un difetto di rilevanza delle questioni piuttosto che un'omessa interpretazione costituzionalmente conforme, non è fondata.

Infatti, l'immediata applicabilità dell'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2009/147/CE prospettata dalla Regione trova ostacolo nel fatto che la norma pone una prescrizione generica agli Stati membri di adottare misure di protezione delle specie migratrici.

Pertanto l'eccezione non può essere accolta.

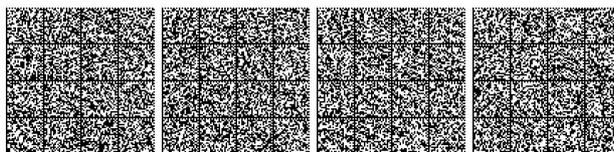
6.- Nel merito la questione relativa all'art. 43, comma 3 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 è fondata.

7.- La norma censurata circoscrive il divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi.

Il comparto corrisponde ad una suddivisione del territorio regionale alpino ai sensi dell'art. 27, comma 2-*bis*, della stessa legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che prevede l'istituzione «all'interno dei comprensori alpini di caccia [di] due distinti comparti venatori, denominati l'uno zona di maggior tutela e l'altro zona di minor tutela, con l'esercizio della caccia differenziato in relazione alla peculiarità degli ambienti e delle specie di fauna selvatica ivi esistenti e meritevoli di particolare tutela».

8.- L'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, individuato quale norma interposta della questione di legittimità costituzionale, invece, non fa distinzione alcuna tra i valichi, ponendo un divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti quelli attraversati dalla fauna migratoria.

La disposizione statale è ricondotta dalla Regione alla materia della caccia sotto il profilo della tutela della pubblica incolumità. Essa attiene, invece, all'ambiente ed integra uno standard minimo di protezione prescritto dal legisla-



tore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle provincie autonome nel senso che esse, nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell'innalzamento della tutela (sentenze n. 158 del 2021 e n. 66 del 2018).

In tal senso depono la stessa formulazione letterale dell'art. 21 citato, che qualifica il valico tutelabile in relazione alla presenza di fauna da proteggere.

D'altronde, lo specifico interesse alla tutela degli uccelli migratori si rinviene anche nell'art. 1, comma 5, della stessa legge n. 157 del 1992 che affida alle regioni e alle province autonome, in attuazione delle direttive concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, all'epoca succedutesi (n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, n. 85/411/CEE della Commissione, del 25 luglio 1985, e n. 91/244/CEE della Commissione, del 6 marzo 1991), il compito di istituire lungo le rotte di migrazione dell'avifauna zone di protezione per le soste durante il transito.

È evidente, dunque, l'attenzione del legislatore a proteggere le specie in questione nel delicato momento della migrazione, assicurando delle zone adeguate per le soste come prescritto dall'art. 1, comma 5, della stessa legge n. 157 del 1992 e inibendo la caccia sui valichi che vengono attraversati dalle rotte migratorie, con conseguente attrazione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che prevede tale divieto di caccia, nel novero delle disposizioni che prescrivono standard minimi di tutela ambientale che il legislatore regionale non può derogare in peius.

9.- Invece, le questioni relative agli artt. 10, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente.

10.- Il TAR muove dal rifiuto dell'amministrazione regionale di riconoscere come protetti quarantuno valichi nel territorio della Lombardia, in quanto verrebbe ad essere superato il massimo di territorio inibito alla caccia, pari al 20 per cento nel comparto alpino e al 30 per cento del territorio agro-silvo-pastorale e ciò nonostante la previsione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 che vieta l'attività venatoria su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi.

11.- Invero, gli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripete il contenuto, riguardano l'adozione dei piani faunistico-venatori deputati all'organizzazione del territorio regionale in funzione degli obiettivi di tutela posti dalla stessa legge n. 157 del 1992.

12.- Scopo della pianificazione è quello della tutela della fauna, da comporre con l'esigenza di regolamentare l'attività venatoria, e la protezione delle specie è realizzata nell'ambito del piano attraverso l'individuazione di una quota parte di territorio in cui l'esercizio venatorio è proibito; segnatamente, il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992 prevede che il territorio agro-silvo-pastorale è destinato a protezione per una quota dal 20 al 30 per cento di quello di ciascuna regione, fatta eccezione per il territorio delle Alpi, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. Esso precisa, inoltre, che «[i]n dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni».

Proprio in ragione di quest'ultimo periodo si è posto, pertanto, il problema se i valichi montani interessati dalle rotte migratorie di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, dove vige il tassativo divieto di caccia, debbano o meno essere ricompresi nelle percentuali del 30 per cento dello stesso territorio agro-silvo-pastorale della regione o del 20 per cento del territorio riferito al comparto alpino.

13.- Il suddetto art. 21, rubricato «Divieti», al comma 1 inibisce a chiunque l'esercizio venatorio in aree estranee al concetto di territorio agro-silvo-pastorale (giardini, parchi pubblici e privati, parchi storici e archeologici, terreni adibiti ad attività sportive, parchi nazionali e regionali, riserve naturali, zone di ripopolamento, centri di riproduzione di fauna selvatica, foreste demaniali); altre disposizioni riguardano il divieto di caccia in determinati luoghi per garantire l'incolumità pubblica (tra gli altri, aie, corti pertinenze di fabbricati rurali, vicinanza di strade carrozzabili); infine, sono proibite determinate forme di caccia, come quella a bordo di veicoli, cacciare negli stagni, usare richiami vivi, eccetera.

Il comma 2 dell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 prevede che, ove le regioni non provvedano ad istituire le zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, sarà vietato cacciare lungo tali rotte a meno di cinquecento metri dalla costa marina.

Il comma 3 dello stesso art. 21, senza alcuna condizionalità, vieta tassativamente la caccia «su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi».

14.- Ora è proprio il carattere perentorio di tale divieto che non consente di dubitare che trattasi di una norma di chiusura, come tale non ricompresa nelle «altre leggi o disposizioni» di cui all'art. 10, comma 3, della stessa legge



n. 157 del 1992 oggetto del dubbio di costituzionalità, con la conseguenza che tale divieto opera direttamente sui valichi montani.

In tal senso, è dirimente la differente *ratio* delle disposizioni in parola.

Come si è detto, i “piani faunistico-venatori” di cui all’art. 10 della legge n. 157 del 1992 rispondono all’esigenza di pianificazione delle attività esercitabili sul territorio regionale al fine di contemperare le esigenze di protezione della fauna selvatica con altri interessi meritevoli di tutela e segnatamente con quello all’esercizio della caccia.

Il piano faunistico costituisce, dunque, il momento di composizione di contrapposti interessi che insistono tutti sul territorio agro-silvo-pastorale attraverso l’equilibrata «individuazione - secondo criteri dotati di sufficiente elasticità - di spazi a destinazione differenziata nell’ambito di un complessivo bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all’impedimento di una attività venatoria indiscriminata» (sentenza n. 448 del 1997).

Il divieto di caccia a cui si riferisce l’art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 è, dunque, quello che viene in rilievo sui territori oggetto di pianificazione faunistico-venatoria, nel cui ambito viene selezionata una percentuale di spazio destinata alla conservazione e riproduzione delle specie selvatiche, con esclusione di altre attività potenzialmente esercitabili.

15.- Diversa è la necessità di tutela che si profila sui valichi montani attraversati dalle rotte migratorie dell’avifauna, che è funzionale solo a garantire il passaggio indenne delle specie migratorie.

In questa prospettiva il divieto posto dall’art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 si atteggia a divieto di caccia assoluto, che sfugge al bilanciamento degli interessi proprio del piano faunistico e intende prevenire un’attività che, se autorizzata nei confronti degli uccelli in transito, potrebbe trasformarsi, per la concentrazione degli esemplari, in un consistente impoverimento della specie interessata.

In altri termini, la protezione del valico montano è fuori dalla logica della composizione di interessi a cui è preposta la pianificazione faunistica, e il suo territorio impone un divieto di caccia assoluto in ragione del fattore naturale costituito dalla circostanza obiettiva dell’esistenza di rotte migratorie dell’avifauna.

16.- Una protezione siffatta è funzionale a rendere effettiva la conservazione degli uccelli selvatici a cui è informata l’intera legge n. 157 del 1992, che pone la regolamentazione dell’attività venatoria in posizione recessiva rispetto alla tutela delle specie, ed è coerente con la direttiva 2009/147/CE.

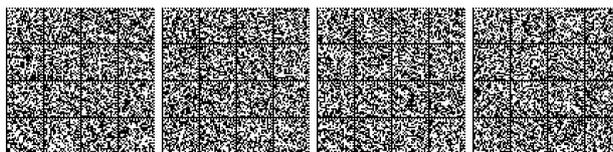
Quest’ultima, al considerando numero 4, prevede infatti che «[I]e specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri sono in gran parte specie migratrici. Tali specie costituiscono un patrimonio comune e l’efficace protezione degli uccelli è un problema ambientale tipicamente transnazionale, che implica responsabilità comune».

L’art. 5 di tale direttiva vieta l’uccisione di tutti gli uccelli che vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri e il successivo art. 9, invocato quale norma interposta in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., prevede le possibili deroghe adottabili dagli Stati membri, nessuna delle quali può giustificare la caccia alle specie migratorie sui valichi di montagna.

Si potrebbe porre il problema se il divieto di caccia sui valichi di montagna debba riguardare soltanto l’avifauna o l’assoluto divieto di attività venatoria, ma tutta la materia dei divieti di cui al ricordato art. 21 della legge n. 157 del 1992, in nessun caso fa distinzioni tra le specie cacciabili anche per evidenti ragioni di controllo dell’attività venatoria.

17.- In conclusione, quindi, il divieto di caccia sui valichi montani percorsi dall’avifauna, essendo posto a salvaguardia della specifica e puntuale esigenza di tutela derivante dall’esistenza della rotta migratoria, esula dalle percentuali di territorio tutelabile ai sensi dell’art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, avente ad oggetto il bilanciamento di interessi operato con la pianificazione faunistica.

18.- L’erroneo presupposto interpretativo da cui muove il TAR, che ritiene di dover fare applicazione degli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripropone il contenuto, comporta la non fondatezza delle questioni prospettate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, quarta sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220254

N. 255

Sentenza 23 novembre - 20 dicembre 2022

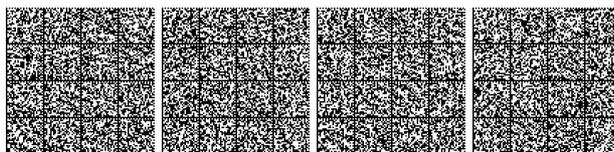
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Dirigenti - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di accedere alla dirigenza in base al requisito dell'anzianità di servizio anziché del titolo di laurea - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Trattamento accessorio nel comparto della contrattazione collettiva regionale - Possibilità di superare i limiti di spesa previsti dalla normativa nazionale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Necessità determinate dall'emergenza COVID-19 - Possibilità per il personale con contratto a tempo indeterminato, in servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, di transitare nell'amministrazione regionale mediante cessione del contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Dirigenti - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di prorogare, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale.



Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Personale della Protezione civile regionale - Istituzione di una indennità pensionabile analoga a quella percepita dal personale della Protezione civile nazionale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Proroga al 31 dicembre 2022 della validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale, a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Anticipazione ai Comuni delle spese per eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, artt. 5, commi 3, 19, 25, 26; 5, comma 29; 6, comma 32; 20, comma 1, sostitutivo dell'art. 15 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e 119; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

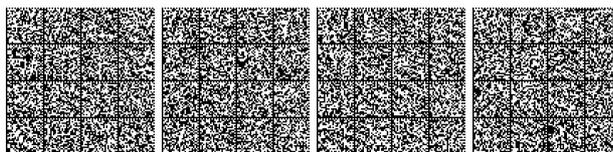
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1; e 35 comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mattia Pani e Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al registro ricorsi n. 12 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di vari articoli della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale). Tra questi, sono ora all'esame di questa Corte quelle concernenti gli artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1; e 35, comma 5, della stessa legge.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in primo luogo, l'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 19 e 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dell'art. 3, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che la disposizione impugnata prevederebbe requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, perché sostituirebbe il requisito del titolo di studio della laurea, previsto dai parametri indicati per il suddetto accesso, con quello della mera anzianità di servizio.

In tal modo, la normativa regionale, che non sarebbe riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione, si porrebbe in contrasto con la disciplina ordinamentale e con i principi di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e 97 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 324 del 2010).

L'art. 5, comma 3, violerebbe anche l'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna il quale, pur se alla lettera *a*) prevede una competenza legislativa esclusiva della Regione nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», limiterebbe tale competenza entro i confini della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dell'art. 119 Cost. (in riferimento all'autonomia finanziaria degli enti territoriali), in relazione all'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».

L'art. 5, comma 19, prevede, nel comparto della contrattazione collettiva regionale, l'applicazione dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113. L'indicata norma interposta ha introdotto la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

La Regione - ad avviso del ricorrente - con la disposizione impugnata non avrebbe potuto superare i limiti previsti dal d.lgs. n. 75 del 2017, essendo solo programmatica la previsione contenuta nell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito. I nuovi limiti al trattamento economico accessorio, difatti, sarebbero stati disciplinati con l'art. 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Essendo quest'ultima legge entrata in vigore in un momento successivo rispetto alla disposizione impugnata, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale regionale, anche di livello dirigenziale, non avrebbe potuto superare il limite posto dal precedente art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, commi 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 3 dello statuto speciale.



La disposizione impugnata, al fine di rafforzare l'organico regionale, anche in relazione alle necessità determinate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in applicazione dell'art. 38-bis della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), stabilisce che il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio, negli ultimi cinque anni, presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, anche attraverso i progetti di cui alla deliberazione della Giunta regionale 18 gennaio 2005, n. 1/11, può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza.

Il riferimento all'istituto della cessione del contratto come strumento di mobilità violerebbe, ad avviso del ricorrente, i principi in materia di accesso agli impieghi pubblici posto che, sul punto, occorrerebbe tener conto della speciale disciplina dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione regionale, attraverso l'espresso riferimento all'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, prevederebbe, per la mobilità, il previo rilascio del nulla osta dell'amministrazione di appartenenza. Nulla osta che non sarebbe più previsto in via generalizzata dalla disciplina statale, a seguito della modifica dell'art. 30 del d.lgs. 165 del 2001 operata dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito.

L'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 - richiamato dalla norma impugnata - al comma 5 prevede inoltre che al personale trasferito in mobilità, nel caso di attribuzione del livello economico di valore pari o immediatamente inferiore a quello posseduto nell'ente di provenienza, sia riconosciuto «un assegno personale riassorbibile atto a garantire l'importo del trattamento economico fisso e continuativo annuo in godimento». Questa previsione sarebbe difforme dal dettato dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo il quale, invece, «salvo diversa previsione [...] al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

Tale contrasto determinerebbe, come detto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione della competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disposizione impugnata contrasterebbe anche con l'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del proprio personale, ma che, al tempo stesso, individua come limiti le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, tra cui quelli contenuti nel d.lgs. n. 165 del 2001, che la Regione sarebbe quindi tenuta a rispettare.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 3 dello statuto speciale.

L'art. 5, comma 26, prevede la possibilità di prorogare, fino a un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti con procedure ad evidenza pubblica nel sistema Regione, ai sensi dell'art. 29 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, secondo le direttive impartite dall'assessore competente.

La disposizione impugnata, nel prevedere la facoltà di prorogare l'incarico dirigenziale a tempo determinato fino a due anni, disciplinerebbe la durata dell'incarico in modo contrastante con il dettato della norma interposta individuata nell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disciplina della fase costitutiva del contratto di incarico dirigenziale, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, rientrerebbero nell'ambito della materia dell'ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ciò comporterebbe la violazione del parametro costituzionale indicato e dell'art. 3, lettera a), dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata avrebbe travalicato le attribuzioni statutarie.

L'art. 5, comma 26, è impugnato anche in quanto prevederebbe la proroga degli incarichi dirigenziali sulla base di direttive impartite dall'assessore competente. Tale previsione, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di gestione amministrativa, principio di carattere generale che troverebbe il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

Gli atti inerenti all'instaurazione e alla gestione dei rapporti di lavoro, tra cui anche il provvedimento amministrativo di rinnovo di un incarico di livello dirigenziale, sarebbero, secondo l'Avvocatura generale, riconducibili alle attribuzioni proprie delle figure di vertice dirigenziale degli enti e, come tali, sottratti alla competenza degli organi di indirizzo politico.

Il legislatore regionale avrebbe compiuto una scelta in contrasto con il principio di separazione tra politica e amministrazione, che si tradurrebbe in una lesione dell'imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.



1.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre impugnato l'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'art. 3 dello statuto speciale di autonomia.

La disposizione regionale impugnata, al fine di dare attuazione ai commi 4-ter e 4-quater dell'art. 58 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 (introdotti dall'art. 5, comma 28, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021) e di istituire un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della protezione civile nazionale, riconosciuta dall'art. 18 del contratto collettivo integrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, sottoscritto il 15 settembre 2004, autorizza, ai sensi dell'art. 62 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, l'ulteriore spesa di euro 285.840 per l'anno 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dall'anno 2022 (missione 01 - programma 10 - titolo 1).

L'art. 5, comma 29, disporrebbe, quindi, un incremento delle risorse destinate alla contrattazione collettiva regionale per dare attuazione alle previsioni, pure contenute nella legge regionale in esame, che dispongono, per il personale della direzione generale della protezione civile, la costituzione di una autonoma e separata area di contrattazione all'interno del comparto e stabiliscono una disciplina specifica per le figure professionali di altre direzioni generali dell'amministrazione regionale o del sistema Regione che concorrono allo svolgimento delle attività previste nel piano regionale per la protezione civile.

La disciplina del trattamento economico e giuridico del pubblico impiego regionale sarebbe riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (sono citate le sentenze di questa Corte n. 273 del 2020, n. 175 e n. 160 del 2017); per tale motivo, sarebbe precluso alle regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e che, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sono citate le sentenze di questa Corte n. 20 del 2021 e n. 199 del 2020).

La previsione di un'indennità pensionabile per il predetto personale e il relativo finanziamento, con un intervento in materia riservata alla contrattazione collettiva, si porrebbe in contrasto con il principio generale secondo cui, a seguito della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è disciplinato dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia.

In particolare, la disposizione regionale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi. Tale disciplina costituirebbe norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica e detterebbe principi che si configurerebbero come «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 tra privati, principi che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 189 del 2007 e n. 81 del 2019).

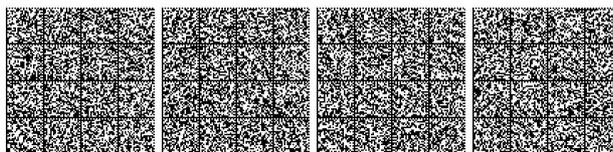
Il contrasto con dette norme comporterebbe, come detto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost e dell'art. 3 dello statuto di autonomia.

1.7.- L'Avvocatura generale dello Stato ha impugnato altresì l'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione all'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, e all'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

L'art. 6, comma 32, dispone che «[l]a validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione, è prorogata al 31 dicembre 2022».

Il ricorrente, pur rammentando la giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta al legislatore regionale la competenza legislativa afferente alla disciplina delle graduatorie (sono richiamate le sentenze n. 341 del 2009, n. 133 del 2010, n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015 e n. 241 del 2018), sostiene che tale competenza non potrebbe, tuttavia, ritenersi svincolata dal rispetto dai limiti scaturenti dai principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e ragionevolezza (è richiamata anche la sentenza n. 126 del 2020).

Lo scorrimento delle graduatorie ancora valide sarebbe assoggettato a quelle limitazioni idonee a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione. Tali canoni consentirebbero di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie solo quando vi sarebbe corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire e il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso conclusosi con l'approvazione delle graduatorie. Non potrebbe essere previsto lo scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto



di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in contrasto con il principio di imparzialità prescritto dalla Costituzione.

Il principio di buon andamento precluderebbe, inoltre, la possibilità di scorrimento delle graduatorie quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata rispecchi una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

Evidenzia il ricorrente che il personale assunto dagli enti locali o dalle regioni, può, alla luce della disciplina introdotta con l'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, fruire, senza vincoli di autorizzazione, della più ampia mobilità verso le pubbliche amministrazioni. Tale circostanza richiederebbe che il personale venga reclutato attraverso procedure in grado di garantire il più alto livello di omogeneità, per raggiungere il quale anche l'attualità della selezione effettuata costituirebbe un ineludibile passaggio. Ne conseguirebbe che il reclutamento del personale dovrebbe avvenire entro tempi ragionevolmente brevi rispetto al momento in cui è stata svolta la selezione, affinché la stessa sia rispondente ai requisiti previsti dal quadro ordinamentale di riferimento.

La disposizione regionale impugnata, al contrario, prevedendo la validità fino al 31 dicembre 2022 delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e delle amministrazioni del sistema Regione senza tenere in alcun conto di quanto sopra evidenziato, si porrebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e delle norme statutarie richiamate.

1.8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, lamentando la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Il comma 1 dell'art. 20 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 apporta modifiche alla legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) in materia di esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino, autorizzando l'amministrazione regionale a concedere un'anticipazione delle spese ai comuni tenuti a eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino. Tale disposizione consentirebbe ai comuni di iniziare il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall'esecuzione della demolizione e di concluderlo entro cinque anni, salvo proroga per giustificati motivi, da chiedere all'amministrazione regionale prima della scadenza del termine. Le somme recuperate verrebbero restituite all'amministrazione regionale che le ha anticipate senza interessi. Inoltre, la restituzione di quanto anticipato dalla Regione non avverrebbe nello stesso esercizio nel quale viene concessa. Tale operazione, secondo il ricorrente, non potrebbe quindi essere configurata come anticipazione, trattandosi di un prestito.

Il meccanismo previsto dalla disposizione impugnata, non quantificando e non prevedendo la copertura degli oneri a carico del bilancio regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

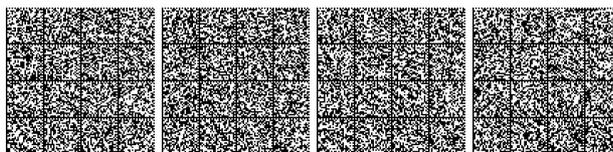
1.9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, infine, impugnato l'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia 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, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

2.1.- Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la Regione chiede che sia dichiarata non fondata.

Il comma 3 dell'art. 5 riguarderebbe il personale regionale transitato mediante progressione "verticale" nella categoria per la quale è previsto, per l'accesso dall'esterno, il diploma di laurea a norma dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2017. Quest'ultimo prevederebbe, tra i requisiti per poter effettuare la predetta progressione, anche quello del possesso del diploma di laurea.

La disposizione censurata in argomento, pertanto, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, non sostituirebbe il requisito culturale con quello professionale, ma si limiterebbe a riconoscere al suddetto personale l'anzianità



nella categoria di provenienza ai fini dell'ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998.

Sostiene la difesa regionale che il comma 3 dell'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 non introdurrebbe, quindi, alcuna deroga ai requisiti culturali minimi per l'accesso alla qualifica dirigenziale previsti a livello nazionale dall'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001. L'art. 32, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, nello stabilire i requisiti per l'ammissione alle procedure per l'accesso alla qualifica dirigenziale, prevederebbe infatti, quale requisito culturale, il diploma di laurea, come previsto dalla legislazione nazionale vigente, e, quale requisito professionale, l'anzianità di servizio.

La disposizione impugnata interverrebbe unicamente su quest'ultimo requisito, considerando utile l'anzianità già maturata in qualifiche per le quali sarebbe comunque richiesto il possesso del diploma di laurea.

Inoltre, la disposizione censurata interverrebbe sui requisiti necessari per l'accesso ad un nuovo rapporto, quello dirigenziale, e non sulla regolamentazione di un rapporto di lavoro in essere, sicché la materia interessata non sarebbe quella dell'«ordinamento civile» bensì quella dell'organizzazione del personale e degli uffici regionali. Ne conseguirebbe l'assenza della prospettata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Sul punto la Regione richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui «la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che “le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)” (art. 27, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...])» (è citata la sentenza n. 2 del 2004).

Dunque, il legislatore regionale si sarebbe mosso nel solco delle proprie prerogative statutarie inerenti all'ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale di cui alla lettera a) dell'art. 3 dello statuto di autonomia, incidendo in un ambito nel quale la stessa legge statale assegnerebbe alle Regioni propri spazi di autonomia.

La difesa regionale eccepisce poi l'inammissibilità della censura posta in riferimento all'art. 97 Cost., essendo la stessa meramente assertiva e priva di argomentazione.

2.2.- La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 essendo soltanto prospettato il vulnus ai parametri costituzionali asseritamente lesi. In ogni caso, ritiene la doglianza non fondata nel merito.

La disposizione regionale disporrebbe, nell'ambito del comparto di contrattazione regionale, l'applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, alle risorse costituenti economie di spesa derivanti dalla retribuzione individuale di anzianità (RIA) del personale cessato. Si tratterebbe di risorse già destinate dalla contrattazione collettiva al fondo per la retribuzione di rendimento e al fondo per le progressioni professionali la cui spendita sarebbe stata, tuttavia, limitata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

La normativa regionale non genererebbe, quindi, una maggiore spesa e non configurerebbe la violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

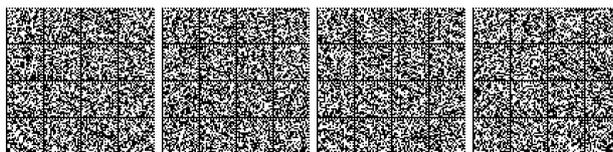
Inconferente sarebbe, poi, il richiamo all'art. 119 Cost. che, nell'affermare il principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, non osterebbe a che determinate risorse vengano destinate ad una specifica finalità - nella fattispecie, il trattamento economico accessorio oggetto di contrattazione collettiva - allorché le stesse siano dotate di adeguata copertura finanziaria e non comportino maggiori spese.

La difesa regionale non condivide, inoltre, la tesi dell'Avvocatura generale secondo cui l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, sarebbe non immediatamente applicabile e meramente “programmatico”, in quanto tale disposizione consentirebbe di superare i limiti stabiliti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica e a condizione che siano rispettati i criteri definiti dalla contrattazione collettiva nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

La disposizione impugnata, afferma la difesa regionale, avrebbe rispettato tali condizionalità per cui non sussisterebbe la lesione lamentata dal ricorrente.

2.3.- In merito alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, la Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della censura ritenendo che essa sia stata formulata in termini dubitativi.

La questione sarebbe comunque non fondata in quanto, con riguardo alla previsione del rilascio del nulla osta da parte dell'amministrazione di provenienza, potrebbe essere data una lettura della disposizione impugnata conforme all'invocato parametro interposto di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede il rilascio del nulla osta in presenza di situazioni specifiche.



L'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevederebbe, difatti, che, «nel caso in cui si tratti di posizioni dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione cedente o di personale assunto da meno di tre anni o qualora la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente», il passaggio in mobilità sarebbe comunque subordinato all'assenso dell'ente di originaria appartenenza.

Quanto, invece, alla censura inerente al trattamento economico del dipendente trasferito, la Regione sostiene che l'art. 38-*bis*, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, cui l'impugnato comma 25 dell'art. 5 fa dichiarato riferimento, non sarebbe in contrasto con la disposizione statale. Quest'ultima prevederebbe, difatti, che al dipendente trasferito si applichi «esclusivamente», e, «salvo diversa previsione», il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto dal contratto collettivo vigente nel comparto dell'ente di destinazione. Dunque, il rapporto di lavoro del personale trasferito per mobilità troverebbe la sua regolamentazione unicamente nel contratto collettivo applicato nell'amministrazione di destinazione, salvo specifica diversa previsione.

L'art. 38-*bis*, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, nel disporre che il nuovo datore di lavoro «applica il trattamento giuridico ed economico previsto nel contratto collettivo del proprio personale», sarebbe, ad avviso della Regione, conforme al dettato normativo statale, limitandosi a prevedere il divieto della reformatio in peius del trattamento economico acquisito.

Per tale motivo sarebbe non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, la Regione avrebbe esercitato la propria competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del personale in linea con quanto previsto dallo statuto di autonomia e pertanto non sarebbe configurabile neppure la lesione del parametro statutario.

2.4.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, la difesa regionale asserisce che la disposizione impugnata consentirebbe di prorogare di due anni gli incarichi dirigenziali non apicali con durata non superiore al quinquennio, attribuiti ai sensi dell'art. 29, comma 4-*bis*, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, come previsto dall'art. 28, comma 7, della medesima legge reg. Sardegna n. 31 del 1998. Tali incarichi, inerenti alle funzioni di direttore di servizio e di direttore di unità di progetto, sarebbero stati conferiti, per la durata di tre anni, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, esplicitamente richiamato dal citato art. 29 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998.

La proroga per ulteriori due anni non sarebbe in contrasto con quanto stabilito dalla legge statale, in quanto complessivamente verrebbe mantenuta la durata degli incarichi entro il lasso di tempo massimo (cinque anni) stabilito dal medesimo art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Ciò escluderebbe il paventato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto alla asserita violazione dell'art. 97 Cost., la difesa regionale ne eccepisce l'inammissibilità per genericità, limitandosi il ricorrente a invocare il principio di separazione tra la funzione politica e quella di gestione amministrativa, senza fornire spiegazioni circa la lesione di detto principio da parte della disposizione regionale impugnata.

Inoltre, l'art. 5, comma 26, si limiterebbe a prevedere che l'eventuale proroga dell'incarico dirigenziale venga disposta «secondo le direttive dell'Assessore competente», senza, quindi, che vi sia ingerenza diretta di tale organo sullo specifico atto di proroga. Le predette direttive si limiterebbero, difatti, a definire "a monte" la cornice entro la quale potrebbe essere operata la proroga.

Ad avviso della difesa regionale, oltretutto, anche la normativa statale prevederebbe che gli incarichi dei dirigenti apicali e quelli di livello dirigenziale generale vengano conferiti con provvedimento dell'organo politico, per cui la previsione regionale non sarebbe di per sé foriera di danno al buon funzionamento della pubblica amministrazione.

Aggiunge, inoltre, la Regione che la separazione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale sarebbe un principio privo di precisi confini o limiti che lascerebbe margini di discrezionalità decisionale al legislatore regionale, incontrando il solo limite della ragionevolezza. Nel caso di specie, tuttavia, non sarebbe dimostrata né l'irragionevolezza della scelta legislativa, né l'asserita lesione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione, per cui non sarebbe ravvisabile il contrasto con l'art. 97 Cost.

2.5.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, sostiene la difesa regionale che tale disposizione si limiterebbe ad assicurare la copertura finanziaria per l'ipotesi in cui venga istituita un'indennità pensionabile «in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale, riconosciuta dall'art. 18 del contratto integrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri sottoscritto il 15 settembre 2004» nell'ambito della contrattazione collettiva regionale inerente al personale deputato allo svolgimento di compiti di protezione civile.



Non sarebbe riscontrabile la prospettata invasione della competenza legislativa dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto l'indennità di che trattasi non sarebbe istituita dal comma 29 dell'art. 5 impugnato, che si limiterebbe a disporre la provvista finanziaria.

Inoltre, ad avviso della difesa regionale, la censura sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. sarebbe inammissibile, atteso che il parametro costituzionale sarebbe stato solo menzionato, ma non sviluppato nei motivi di impugnazione, e non sarebbe neppure citato nella deliberazione del Consiglio dei ministri di proposizione del ricorso.

2.6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. sarebbe inammissibile in quanto promossa in modo contraddittorio e senza adeguata motivazione.

Il ricorso, pur lamentando la violazione di detto parametro costituzionale, ammetterebbe che la disciplina delle graduatorie inerenti a concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni rientra a pieno titolo nella competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e del personale.

La censura sarebbe, poi, inammissibile perché sindacherebbe il merito delle scelte del legislatore regionale sardo che gode di discrezionalità nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale.

La scelta di prorogare le graduatorie vigenti sarebbe stata determinata dal fatto che l'emergenza sanitaria negli anni 2020-2021 avrebbe provocato dapprima una sospensione e poi un considerevole rallentamento nell'espletamento delle procedure concorsuali, con conseguente ritardo nell'acquisizione di personale da assegnare alle aziende sanitarie ed evidenti criticità e disfunzioni soprattutto nelle zone periferiche della Regione, esposta ad un'endemica carenza di personale medico indispensabile.

Le censure proposte dal ricorrente sarebbero inammissibili anche con riguardo alla paventata violazione dell'art. 97 Cost. Ciò in quanto la Regione, nel periodo considerato, avrebbe incontrato difficoltà anche nell'individuazione delle figure professionali amministrative necessarie per l'indizione dei concorsi (quali i segretari e il comitato di vigilanza), nel reperimento di locali idonei allo svolgimento delle prove selettive, e altre criticità di carattere tecnico. Difficoltà si sarebbero riscontrate, altresì, nella fase riguardante la nomina dei componenti delle commissioni esaminatrici, in quanto quelli nominati avrebbero rifiutato l'incarico sia per ragioni organizzative aziendali, sia per l'appartenenza della Regione alle cosiddette "zone rosse" pandemiche.

La proroga delle graduatorie vigenti sarebbe stata dunque necessaria onde permettere il reclutamento del personale, ovviare all'emergenza in atto e rispondere proprio al principio di buon andamento della amministrazione pubblica.

2.7.- Con riguardo alle censure sollevate nei confronti dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, la difesa regionale ne eccepisce l'irricevibilità, l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza.

Rappresenta che già nella norma precedentemente vigente - il comma 3-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, come modificato dall'art. 1, comma 17, della legge della Regione Sardegna 22 aprile 2002, n. 7, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2002)», mai impugnato dallo Stato - era prevista la possibilità per l'amministrazione regionale di anticipare le spese relative all'esecuzione delle ordinanze di demolizione di opere eseguite in violazione della disciplina urbanistica. Da ciò conseguirebbe la tardività e quindi l'irricevibilità della censura perché i rilievi statali si riferirebbero a un aspetto, l'omessa indicazione della copertura finanziaria a sostegno dell'intervento, che mai era stato oggetto di contestazione nella precedente normativa regionale, la quale nulla disponeva in ordine all'aspetto finanziario.

Da tale presupposto deriverebbe l'inammissibilità della censura per carenza di interesse, in quanto la disposizione in esame non innoverebbe il panorama legislativo regionale esistente, ma confermerebbe un pregresso strumento al servizio degli enti locali finalizzato ad assicurare il preminente interesse alla salvaguardia ambientale in presenza di abusi accertati e non più contestabili, che necessiterebbero di un immediato intervento per il pronto ripristino dello stato dei luoghi.

La disposizione impugnata prevede l'anticipazione agli enti locali - che sarebbero tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino - delle spese sostenute che, in ipotesi di mancato recupero a carico del privato, graverebbero sul complessivo assetto finanziario regionale e degli enti locali sardi.

L'intervento regionale sarebbe, quindi, finalizzato ad evitare un vulnus nei bilanci degli enti locali garantendo nel contempo la tutela del territorio e l'equilibrio della finanza locale, per cui non potrebbe ravvisarsi la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente.

3.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, ribadendo integralmente le deduzioni svolte con il ricorso e replicando sinteticamente alle osservazioni formulate dalla Regione autonoma Sardegna con l'atto di costituzione in ordine alle questioni promosse.



4.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la resistente ha sostanzialmente ribadito difese ed eccezioni precedentemente formulate.

5.- Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, la Regione, avendo ravvisato l'esigenza di intervenire con modifiche o con l'eventuale abrogazione della disposizione al fine di poter eliminare le criticità dalle quali è scaturito il ricorso statale, con istanza del 15 novembre 2022 ha chiesto il rinvio della trattazione della questione; a tale richiesta ha aderito l'Avvocatura generale dello Stato.

5.1.- Con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 16 novembre 2022 è stata rinviata a nuovo ruolo la discussione del giudizio iscritto al n. 12 del registro ricorsi del 2022, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al registro ricorsi n. 12 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, e dell'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, prevederebbe requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto sostituirebbe il requisito del titolo di studio della laurea con quello della mera anzianità di servizio. In tal modo la disposizione impugnata, che non sarebbe riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione, si porrebbe in contrasto con la disciplina ordinamentale e con i principi di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e 97 Cost.

L'art. 5, comma 3, violerebbe anche l'art. 3 dello statuto speciale, il quale stabilisce che «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: *a*) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale; [...]», perché, nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», non rispetterebbe i limiti previsti dallo statuto medesimo.

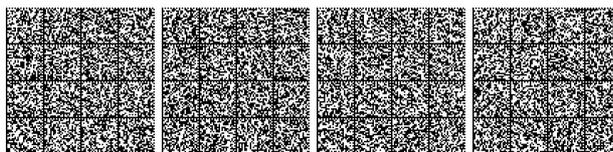
1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché dell'art. 119 Cost.

L'art. 5, comma 19, prevede l'applicazione - nel comparto della contrattazione collettiva regionale - dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, che ha introdotto la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio, di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

Sostiene il ricorrente che la previsione contenuta nell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, avrebbe carattere solamente programmatico: i nuovi limiti al trattamento economico accessorio sarebbero stati, infatti, disciplinati successivamente con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021.

La disposizione regionale, quindi, prevedendo il superamento dei limiti di spesa di cui al d.lgs. n. 75 del 2017 prima dell'emanazione del sopra indicato art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021 e stabilendone essa stessa criteri e modalità, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 117, terzo comma, Cost., violando, altresì, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali riconosciuta dall'art. 119 Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il medesimo ricorso, ha impugnato l'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con specifico



riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, commi 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata, per rafforzare l'organico regionale, anche in relazione alle necessità determinate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in applicazione dell'art. 38-*bis* della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, stabilisce che il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio, negli ultimi cinque anni, presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, anche attraverso i progetti di cui alla deliberazione della Giunta regionale. 18 gennaio 2005, n. 1/11, può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza.

Il riferimento all'istituto della cessione del contratto come strumento di mobilità violerebbe, ad avviso del ricorrente, i principi in materia di accesso agli impieghi pubblici posto che, sul punto, occorrerebbe tener conto della speciale disciplina dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione regionale, attraverso l'esplicito riferimento all'art. 38-*bis* della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, prevederebbe invece il previo rilascio da parte dell'amministrazione di appartenenza del relativo nulla osta; quest'ultimo non più previsto in via generalizzata dalla disciplina statale, a seguito della modifica dell'art. 30 del d.lgs. 165 del 2001 operata dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito.

L'art. 38-*bis* della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 - richiamato dalla norma impugnata - al comma 5 prevede inoltre che, nel caso di attribuzione del livello economico di valore pari o immediatamente inferiore a quello posseduto nell'ente di provenienza, sia riconosciuto «un assegno personale riassorbibile atto a garantire l'importo del trattamento economico fisso e continuativo annuo in godimento». Detta previsione sarebbe difforme dal dettato dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo il quale, invece, «salvo diversa previsione [...] al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

Tale contrasto determinerebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La disposizione impugnata contrasterebbe anche con l'art. 3, lettera *a*), dello statuto della Regione autonoma Sardegna, in quanto, nell'esercizio delle proprie prerogative, la Regione non rispetterebbe i limiti dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001, che costituirebbero norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La disposizione regionale, nel prevedere la facoltà di prorogare gli incarichi dirigenziali fino a due anni, si porrebbe in contrasto con l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001. La disciplina degli incarichi dirigenziali rientrerebbe, secondo il ricorrente, nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva statale, per cui la predetta disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Inoltre, l'impugnato art. 5, comma 26, prevederebbe la proroga degli incarichi dirigenziali sulla base delle direttive impartite dall'assessore competente, previsione che, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di gestione amministrativa, principio di carattere generale che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e all'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale, in relazione agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disposizione regionale impugnata dà attuazione alle disposizioni previste dai commi 4-*ter* (che prevede una autonoma e separata area di contrattazione all'interno del comparto) e 4-*quater* (che prevede specifiche discipline nell'ambito dei contratti di comparto per le figure professionali dell'amministrazione regionale o del sistema Regione che concorrono allo svolgimento delle attività di protezione civile) dell'art. 58 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, introdotti dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2021. In particolare, detta disposizione istituisce un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della protezione civile nazionale e, a tal fine, autorizza, ai sensi dell'art. 62 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, l'ulteriore spesa di euro 285.840 per il 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dal 2022 (missione 01 - programma 10 - titolo 1).

L'istituzione di un'indennità pensionabile per il predetto personale e il relativo finanziamento, intervenendo in una materia riservata alla contrattazione collettiva, si porrebbe in contrasto con il principio generale secondo cui, a seguito della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle



pubbliche amministrazioni è disciplinato dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia.

La disciplina del trattamento economico e giuridico del pubblico impiego regionale sarebbe riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sarebbe quindi preclusa alle regioni, secondo il ricorrente, l'adozione di una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto sostituendosi alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina.

La disposizione regionale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, da considerarsi quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Il contrasto con dette norme comporterebbe la violazione anche dell'art. 3, lettera a), dello statuto di autonomia.

1.6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha impugnato anche l'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, in relazione all'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito.

L'art. 6, comma 32, dispone che «[l]a validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione, è prorogata al 31 dicembre 2022».

Sostiene il ricorrente che lo scorrimento delle graduatorie indicate sarebbe possibile solo quando vi sia corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire e il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie e sarebbe assoggettato a limitazioni idonee a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione. Non potrebbe essere previsto lo scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione.

La disposizione regionale impugnata, prevedendo la validità fino al 31 dicembre 2022 delle predette graduatorie, si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la norma statutaria più volte richiamata.

1.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Il comma 1 dell'art. 20 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 apporta modifiche alla legge reg. n. 45 del 1989 in materia di esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino autorizzando l'amministrazione regionale a concedere un'anticipazione delle spese ai comuni tenuti a eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino. Tale operazione determinerebbe oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e per i quali non sarebbe indicata la copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

1.8.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021. Con riguardo a tale questione, come detto (punti 5 e 5.1. del Ritenuto in fatto), è stato disposto lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo. Stante tale rinvio, si esamineranno di seguito solo le questioni riguardanti le altre disposizioni della medesima legge regionale all'esame odierno.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

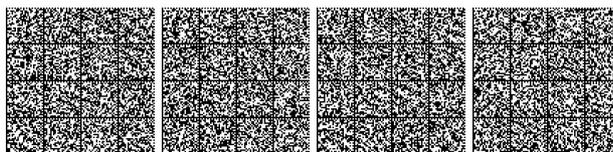
3.- In via preliminare occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 97 Cost.

Sul punto la difesa della Regione Sardegna eccepisce un difetto di motivazione quanto alle concrete modalità della dedotta lesione.

L'eccezione è fondata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 97 Cost. deve essere dichiarata inammissibile essendo la relativa censura meramente assertiva e priva di una anche minima argomentazione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, difatti, è necessario che il ricorso in via principale contenga una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. Questa Corte è costante nell'affermare che il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (sentenza n. 450 del 2005), ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (*ex plurimis*, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).



3.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 è, invece, fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

L'art. 5, comma 3, della legge regionale in esame stabilisce: «Al personale transitato ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge regionale 3 agosto 2017, n. 18 (Disposizioni finanziarie e prima variazione al bilancio 2017-2019. Modifica alla legge regionale n. 5 del 2017, alla legge regionale n. 6 del 2017, alla legge regionale n. 32 del 2016 e alla legge regionale n. 12 del 2007), si applica il riconoscimento di anzianità previsto dall'articolo 87, comma terzo, della legge regionale 17 agosto 1978, n. 51 (Ordinamento degli uffici e stato giuridico del personale regionale). L'anzianità così maturata nella qualifica per l'accesso alla quale dall'esterno sia prescritto il diploma di laurea vale quale requisito di ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'articolo 32 della legge regionale n. 31 del 1998».

La disposizione impugnata prevede requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituiscono parametro interposto rispetto ai precetti costituzionali invocati dal ricorrente. Infatti, essa consente al personale transitato - mediante progressione "verticale" nella qualifica apicale - di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea, e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui - alla luce della legislazione in materia di privatizzazione del pubblico impiego - la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati - tra cui, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni - è attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti (*ex multis*, sentenza n. 282 del 2004).

In particolare, questa Corte ha affermato che l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 «contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che - a integrazione del trattamento economico - può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni (il successivo comma *6-bis* contiene una prescrizione in tema di modalità di calcolo di quella percentuale). Tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale» (sentenza n. 324 del 2010).

L'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 non attiene, pertanto, a materie di competenza legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì a quella dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva statale (ancora sentenza n. 324 del 2010).

La disposizione regionale impugnata sostituisce, in modo costituzionalmente non consentito, i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, in tal modo violando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile», cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale.

Risulta violato anche l'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale, perché la disposizione impugnata esorbita dalle attribuzioni regionali, essendo la disciplina dei requisiti minimi culturali di accesso alla dirigenza non riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione.

4.- Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, quanto al profilo riferito all'art. 119 Cost. (riguardo l'autonomia finanziaria della Regione), occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per carenza di motivazione.

Tale eccezione è fondata.

La censura formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, in riferimento all'art. 119 Cost., deve essere dichiarata inammissibile in quanto priva di qualunque argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale.



Questa Corte è costante nell'affermare che il ricorso in via principale deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (*ex plurimis*, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

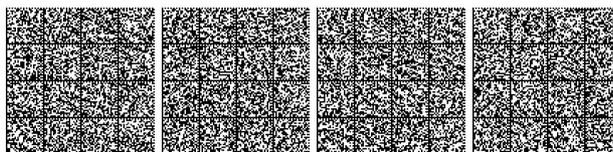
4.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 è invece fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017. Detta disposizione prevede, al comma 2, che: «al fine di assicurare la 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. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016».

L'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 stabilisce il superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale regionale, prevedendo che: «[n]el comparto della contrattazione collettiva regionale di cui all'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998, la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia), si applica con riferimento alle economie di spesa destinate dal contratto collettivo regionale di lavoro del triennio 2016-2018 del personale dipendente, sottoscritto il 4 dicembre 2017, al fondo per la retribuzione di rendimento e al fondo per le progressioni professionali, da attribuirsi con i criteri di selettività e merito previsti dalla contrattazione, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e a condizione che le risorse risultino correttamente conservate nel bilancio regionale con le modalità previste dal 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), e successive modifiche ed integrazioni».

Il comma 2 dell'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, richiamato dalla norma impugnata prevede, a sua volta, che «[i] limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere superati, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità».

Successivamente, con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, sono stati definiti i criteri e le modalità in base ai quali è possibile incrementare le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche. Tale disposizione stabilisce che, al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 «possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive, mediante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo con una dotazione di pari importo e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni centrali per il triennio 2019-2021 stabilisce, all'art. 49, che ciascuna amministrazione, per proprie esigenze organizzative o gestionali, può incrementare la parte variabile, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, di un importo comunque non superiore allo 0,22 per cento del monte salari dell'anno 2018.



La disposizione impugnata consente di destinare (per effetto del richiamo all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito) - in eccedenza rispetto ai limiti al trattamento economico accessorio previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 - le economie di spesa del contratto collettivo regionale di lavoro del triennio 2016-2018 al fondo retributivo del rendimento e/o al fondo per le progressioni professionali.

La Regione non avrebbe potuto applicare l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, avendo quest'ultimo soltanto carattere programmatico e la cui attuazione è compiutamente avvenuta solo successivamente con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, norma che prevede criteri e limitazioni alla predetta possibilità di superare la spesa relativa al trattamento economico accessorio.

La normativa regionale, entrata in vigore prima dell'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, avrebbe dovuto quindi rispettare il limite di spesa posto originariamente dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Con riguardo al salario accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, è costante l'orientamento di questa Corte nel ritenere che le relative modalità e criteri di incremento, stabiliti dalla legislazione statale, sono vincolanti anche per le autonomie speciali, «poiché essi sono funzionali “a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2005, nonché sentenza n. 62 del 2017)”». In tal senso si sono espresse anche le pronunce specificamente inerenti alle autonomie speciali (sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004) le quali affermano che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ad esse poiché «funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017).

La disposizione regionale impugnata, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'art. 117, primo comma, Cost. (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

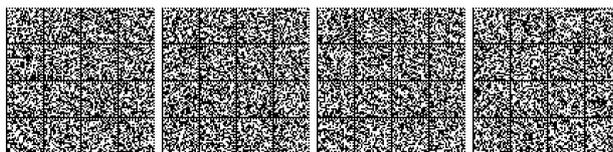
5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nella materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, commi 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, è fondata.

L'art. 5, comma 25, della legge della Regione Sardegna n. 17 del 2021 stabilisce che: «[a]l fine di rafforzare l'organico regionale, con particolare riguardo alle necessità di personale determinate dall'emergenza da Covid-19 e in applicazione dell'articolo 38-*bis* della legge regionale n. 31 del 1998, il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea anche attraverso i progetti di cui alla Delib. G.R. 18 gennaio 2005, n. 1/11 negli ultimi cinque anni può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'Amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza. La presente disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale e si applica nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale in conto della missione 01 - programma 10 - titolo 1 del bilancio regionale e nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

La disposizione impugnata, come visto, consente il transito nell'amministrazione regionale del personale con contratto a tempo indeterminato, subordinando detto transito all'assenza di oneri per la finanza regionale e nei «limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale» e «nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

La disciplina dettata dal combinato della norma impugnata e dell'art. 38-*bis* della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, espressamente richiamato dall'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, si pone in contrasto con la normativa statale in materia di mobilità, come disciplinata dall'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo stabilisce che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti delle amministrazioni pubbliche, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. La disposizione prevede che l'amministrazione di appartenenza esprima previamente il proprio assenso soltanto nel caso in cui si tratti di posizioni dichiarate motivatamente infungibili o di personale assunto da meno di tre anni, oppure quando la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica.

Nel caso di mobilità volontaria, peraltro, non è garantito il mantenimento del livello retributivo in godimento presso l'amministrazione di provenienza. L'art. 30, comma 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce infatti che



«[s]alvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione». Tale disposizione è collegata all'art. 45, comma 2, del medesimo decreto legislativo a mente del quale «[l]e amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi».

Dal confronto tra la disposizione regionale impugnata e la normativa primaria richiamata dalla medesima disposizione emergono profili di illegittimità costituzionale: le disposizioni regionali disciplinano in modo differenziato dalle norme interposte il trattamento del personale in esame, invadendo la materia «ordinamento civile», riservata dalla Costituzione al legislatore statale. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

Sul punto questa Corte ha 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).

In particolare, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato 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).

Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (*ex multis*, sentenze 190 del 2022 e n. 282 del 2004). Peraltro, l'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, incontra, secondo quanto previsto dallo statuto stesso, i limiti derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (così, tra le altre, sentenza n. 172 del 2018) come espressi nell'art. 30, commi 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Da quanto sopra esposto deriva la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2001 per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

6.- Con riguardo poi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 97 Cost., occorre, in via preliminare, esaminare l'eccezione di inammissibilità della difesa della Regione autonoma Sardegna, la quale eccepisce un difetto di motivazione in merito alla lesione del parametro costituzionale invocato.

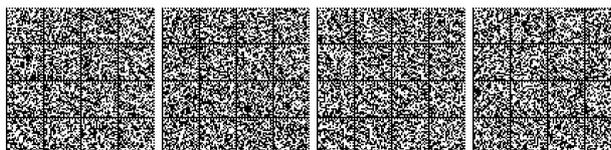
Tale eccezione è fondata.

Secondo il costante insegnamento di questa Corte, il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di legittimità costituzionale, ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (*ex plurimis*, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

La censura del Presidente del Consiglio dei ministri è invece formulata in modo generico e del tutto ipotetico, limitandosi a invocare il principio di separazione tra funzione politica e funzione di gestione amministrativa. Ciò determina l'inammissibilità delle censure in riferimento al predetto parametro.

6.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale è, invece, fondata.

La richiamata disposizione regionale stabilisce che: «[a]l fine di garantire l'assolvimento delle procedure in corso, l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021/2027 possono essere prorogati, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti in seguito a procedure ad evidenza pubblica nel sistema Regione ai sensi dell'articolo 29 della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'Assessore competente». La disposizione impugnata riguarda rapporti di lavoro già in essere,



a prescindere dal loro oggetto e dalla loro durata iniziale, e va ad incidere sul termine di durata stabilito al momento della stipula del contratto, disponendone la proroga fino a un massimo di due anni.

La disciplina degli incarichi dirigenziali attiene alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In particolare, questa Corte ha affermato che «l'articolo 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che - a integrazione del trattamento economico - può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni» (sentenza n. 324 del 2010).

L'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, invocato quale disposizione interposta, ha infatti un effetto unificante delle regole inerenti all'accesso nelle pubbliche amministrazioni, mentre la disposizione impugnata, collegata con la precedente legge regionale n. 31 del 1998, prevede una disciplina specifica, valevole per la sola Regione autonoma Sardegna, che consente di prorogare in modo generalizzato gli incarichi dirigenziali regionali in corso di esecuzione.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che «gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia "ordinamento civile", dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono "a monte", in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 39 e n. 9 del 2022; n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021; n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018)» (sentenza n. 84 del 2022).

Ciò determina l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, è fondata.

Il comma 29 dell'art. 5 stabilisce che «[a] fine di dare attuazione ai commi 4-ter e 4-quater dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998 introdotti dalla presente legge e istituire una indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale, riconosciuta dall'articolo 18 del contratto integrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri sottoscritto il 15 settembre 2004, per la contrattazione collettiva regionale è autorizzata, ai sensi dell'articolo 62 della legge regionale n. 31 del 1998, l'ulteriore spesa di euro 285.840 per l'anno 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dall'anno 2022 (missione 01 - programma 10 - titolo 1)».

La disposizione impugnata, intervenendo nell'ambito del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, si pone in contrasto con le norme interposte di cui agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono rispettivamente che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Secondo la Regione la disposizione impugnata non invaderebbe la competenza legislativa dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il comma 29 dell'art. 5 si limiterebbe a disporre una provvista finanziaria nell'ipotesi in cui l'indennità pensionabile per il personale della protezione civile regionale sia inserita nel contratto collettivo di settore.

Deve invece osservarsi che la disposizione regionale non si limita a prevedere le risorse finanziarie necessarie al pagamento dell'indennità pensionabile al personale della protezione civile regionale, ma interviene determinando unilateralmente detta indennità, con ciò sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva. E ciò comporta l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

Con riferimento alle regioni a statuto speciale occorre, altresì, tener conto delle competenze statutarie le quali, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, devono comunque essere esercitate nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e, conseguentemente, anche delle previsioni recate dal d.lgs. n. 165 del 2001.

7.1.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

8.- Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché all'art. 3, lettera a), dello



statuto speciale, occorre preliminarmente valutare le eccezioni di inammissibilità della difesa regionale per contraddittorietà e mancanza di adeguata motivazione.

Le eccezioni di inammissibilità sono fondate con riguardo a tutti i parametri invocati.

Le censure in esame sono formulate in modo generico e assertivo con riguardo alle singole fattispecie oggetto di censura. Il ricorrente, infatti, si limita ad affermare in modo apodittico che la disposizione regionale violerebbe i principi di cui agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e l'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, ma non fornisce argomentazioni con riferimento alla lesione principio di buon andamento, né tanto meno alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e neppure all'asserita lesione dell'art. 3 dello statuto speciale.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 135, n. 239 e n. 71 del 2022).

9.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

L'art. 20 della legge reg. n. 17 del 2021 stabilisce che: «1. L'articolo 15 della legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), è sostituito dal seguente: “Art. 15 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino) 1. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere una anticipazione delle spese ai comuni che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1985, dell'articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell'articolo 181, comma 2, 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). 2. Alla richiesta di anticipazione è allegato il titolo da eseguirsi ed un preventivo di spesa. 3. L'anticipazione è concessa senza interessi. 4. I comuni iniziano il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall'esecuzione della demolizione e lo concludono entro cinque anni, salva proroga per giustificati motivi da chiedere all'Amministrazione regionale prima della scadenza del termine. 5. Le somme recuperate sono restituite all'Amministrazione regionale che le ha anticipate. 6. In assenza di recupero dal trasgressore il comune procede comunque alla restituzione delle somme entro dieci anni dall'erogazione dell'anticipazione.”».

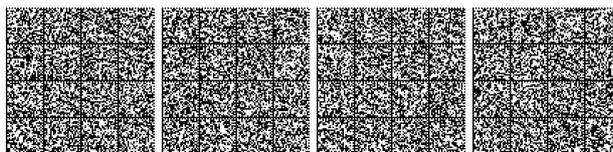
9.1.- Occorre preliminarmente precisare che non possono essere accolte le eccezioni formulate dalla difesa regionale. La prima è incentrata sul fatto che i rilievi statali si riferirebbero a un aspetto contabile (omessa indicazione della copertura finanziaria a sostegno dell'intervento), già presente anche nella precedente formulazione che però mai era stata oggetto di contestazione. La seconda - connessa alla prima - si basa sull'asserzione che vi sarebbe carenza di interesse al ricorso in ragione della natura meramente riprodotiva di una disposizione regionale precedente mai impugnata.

In riferimento a entrambe le eccezioni è bene ricordare la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere (in tal senso, sentenze n. 195 n. 124 e n. 107 del 2021).

Peraltro, va anche rilevato che la vecchia norma e quella subentrata non presentano un contenuto identico. La prima disposizione prevedeva difatti - per l'esecuzione delle ordinanze di demolizione di opere eseguite in violazione della disciplina urbanistica - la concessione ai comuni dei mezzi meccanici di proprietà della Regione e del proprio personale addetto, la possibilità di stipulare convenzioni con imprese specializzate per l'effettuazione dei lavori e, infine, eventualmente, l'anticipazione delle spese relative all'esecuzione delle ordinanze di demolizione.

Con la nuova disposizione, invece, i comuni non vengono più dotati di attrezzature e personale della Regione, ma si prevede la possibilità di concedere anticipazioni per fronteggiare le spese inerenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, stabilendo le modalità e i tempi di restituzione dell'anticipazione.

9.2.- Non può essere ritenuta un'esimente il fatto, incontestabile, che il legislatore regionale, attraverso la disposizione in esame, abbia adempiuto alla funzione statutaria di garantire la tutela del territorio nel proprio ambito, sostenendo in parte - e, in alcuni casi, del tutto, quando l'ente sia radicalmente sprovvisto di risorse per improntare i relativi interventi - gli enti locali nell'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino relativi ad opere abusive.



Questa finalità non giustifica alcuna deroga al principio generale secondo cui la legge regionale che dispone una spesa deve essere corredata della esatta quantificazione e dell'indicazione della posta di bilancio, secondo le modalità previste nel 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).

La disposizione impugnata, quand'anche diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio, viene impugnata per il profilo riguardante la sua inidoneità ad assicurare un'adequata copertura finanziaria, onde evitare che si traduca in un vulnus all'equilibrio del bilancio della Regione stessa.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «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. 190 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Si aggiunga che il combinato degli artt. 17 e 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. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive, quale presupposto della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio.

La disposizione impugnata non contiene, invece, alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento.

Sul punto è bene ricordare che questa Corte ha affermato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Tali principi valgono anche per le autonomie speciali, le quali sono quindi tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, in conformità all'art. 81 Cost.

Questa Corte ha già affermato che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991)» (sentenza n. 6 del 2017).

In definitiva, la disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale);*
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;*
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;*
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;*



5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promosse dal Presidente del Consiglio, in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220255

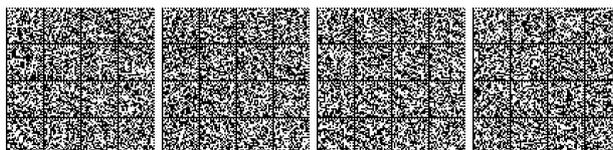
N. 256

Sentenza 22 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Farmaci - Norme della Regione Puglia - Rimborso spese per la vaccinoterapia (nella specie: cura per le allergopatie) - Condizioni - Limite reddituale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto alla salute e dei principi fondamentali in materia di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 22, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 117, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), promosso dal Tribunale ordinario di Bari, seconda sezione civile, nel procedimento instaurato da V. D. e S. D. nei confronti dell'Azienda sanitaria locale (ASL) di Bari, con ordinanza del 27 agosto 2021, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, 2022.

Visto l'atto di costituzione della ASL di Bari;

udito nella udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Libera Valla e Anna Faretra per la ASL di Bari;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 agosto 2021, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Bari, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, secondo comma, della Costituzione.

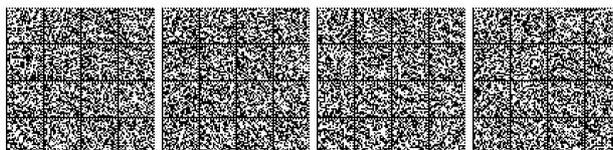
2.- Innanzi al rimettente pende un giudizio introdotto, nel 2013, da V. D. e S. D. nei confronti della Azienda sanitaria locale (ASL) di Bari, per l'accertamento del loro «diritto alla erogazione gratuita dei farmaci iposensibilizzanti» agli stessi prescritti, con conseguente condanna della convenuta al rimborso delle spese sostenute (pari, rispettivamente, a euro 4.743,04 e a euro 3.093,10) e di quelle ulteriori eventualmente affrontate in corso di causa.

I ricorrenti sono affetti, il primo, da rinite e asma allergica persistente, il secondo, da rinite allergica perenne, e tali terapie sono state loro somministrate per evitare l'insorgenza di complicanze quali «infezione dell'orecchio e dei seni nasali e paranasali», «disturbi del sonno ed altro».

Riferisce il giudice *a quo* che, a fronte della richiesta di rimborso presentata dagli attori, la ASL di Bari non negava il carattere necessario e insostituibile dei «vaccini» prescritti per la cura delle loro patologie, ma rigettava l'istanza, sia perché i farmaci in questione «non rientrerebbero nel novero delle prestazioni cd. essenziali», sia per la «insussistenza dei requisiti economici» previsti dalla disposizione censurata. L'art. 22 della legge reg. Puglia n. 14 del 2004, dopo aver infatti previsto, al comma 1, che «le ASL provvedono al rimborso delle spese per la vaccinoterapia, necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie», precisa, al comma 2, che «[i]l rimborso di cui al comma 1 è dovuto ai componenti di nuclei familiari con reddito non superiore a euro 20 mila annui».

È su tale ultima disposizione che il Tribunale di Bari, accogliendo l'eccezione di parte attrice, ha promosso l'odierno giudizio di legittimità costituzionale, assumendo violati gli artt. 3, 32 e 117, secondo comma, Cost.

3.- In punto di rilevanza, osserva il rimettente che dalla valutazione sulla legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 - disposizione che pone un «condizionamento economico e reddituale, riferito all'intero nucleo familiare», alla possibilità di accedere al rimborso dei costi per prestazioni sanitarie necessarie



e insostituibili - dipendono le sorti del giudizio principale, avendo la ASL rigettato la domanda attorea in ragione proprio dell'insussistenza dei requisiti reddituali imposti dalla disciplina regionale.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente riconosce che efficacia terapeutica ed economicità del farmaco sono criteri compatibili con il riconoscimento del diritto alla salute, tanto che con l'ordinanza n. 396 del 1990 questa Corte ha dichiarato manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 28, secondo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), norma che limita l'assistenza sanitaria in riferimento ai farmaci rientranti nel «prontuario terapeutico del servizio sanitario nazionale», controvertendosi in quel caso dell'esclusione di quelli stranieri non commercializzati in Italia.

Tuttavia, osserva che il «diritto vivente» formatosi in epoca successiva presso la giurisdizione di legittimità si sarebbe attestato nel senso che - in base a quanto disposto dall'art. 10, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638 - tale criterio di economicità «non può portare ad escludere l'esenzione dalla compartecipazione alla spesa per un farmaco che risulti indispensabile ed insostituibile per il trattamento di gravi condizioni o sindromi che esigono terapie di lunga durata» (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 1985, n. 1504, nonché Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 24 gennaio 2003, n. 1092, e 14 febbraio 2000, n. 1665).

Inoltre, con specifico riferimento al vaccino antiallergico, la giurisprudenza prevalente avrebbe stabilito che «il diritto all'assistenza farmaceutica comprende la somministrazione di farmaci che, sebbene non inclusi nella classificazione di cui alla lett. a) o b) dell'art. 8 legge 24 dicembre 1993, n. 537, risultino essenziali o di rilevante interesse terapeutico».

La conseguenza consisterebbe nel fatto che «la sostanza medicinale, ancorché non compresa nel prontuario terapeutico, può essere posta a carico del SSN, previa disapplicazione» del medesimo prontuario «nella parte in cui quest'ultimo non comprende il farmaco» (è citata Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 26 maggio 2014, n. 11713 e 6 febbraio 2008, n. 2776).

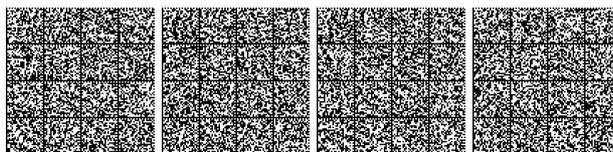
4.1.- Tanto premesso, afferma il rimettente che «alla stregua dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale», e precisamente dall'art. 10 del citato d.l. n. 463 del 1983, come convertito, «il quale si iscrive nella cornice» dell'art. 28 della legge n. 833 del 1978, la disposizione regionale censurata sarebbe da considerarsi lesiva di plurimi parametri costituzionali: dell'art. 3 Cost., nella parte in cui per questi specifici farmaci, ancorché indispensabili e necessari per la salute dell'assistito, istituisce «peculiari limiti reddituali, oltretutto riferiti all'intero nucleo familiare»; dell'art. 32 Cost., giacché, quale incompressibile diritto, la tutela della salute non tollerebbe ponderazioni di carattere economico «allorquando non vi siano soluzioni alternative altrettanto valide»; e, infine, dell'art. 117, co. II, Cost., in relazione al «riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela della salute, disposizione che vincola l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei principi fondamentali dettati dalla normativa statale», principi «tra cui [...] rientrano i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (art. 117, co. I, lett. m) Cost.».

Ad escludere un contrasto con tali parametri costituzionali non soccorrerebbe, aggiunge in conclusione il Tribunale di Bari, una soluzione interpretativa, perché l'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 prescrive che ad essere sottoposto a limite reddituale è «il rimborso di cui al comma 1», non potendosi allora intendere che tale limite valga unicamente per i farmaci «non aventi carattere indispensabile ed urgente».

5.- Con atto depositato in data 8 marzo 2022, si è costituita in giudizio la ASL di Bari, chiedendo che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili «per mancanza del requisito della non manifesta infondatezza». Gli attori del giudizio principale avrebbero dato prova del fatto che la terapia vaccinale sarebbe necessaria e insostituibile, ma non della «gravità» della propria allergopatia, ovvero di una delle condizioni che, stando proprio alla giurisprudenza di legittimità richiamata dal giudice *a quo*, giustificerebbe l'esenzione a favore dell'assistito.

6.- Nel merito, quanto alla censura riferita all'art. 117 Cost., secondo comma, Cost., la difesa della parte osserva che i livelli essenziali di assistenza (LEA), la cui determinazione spetta in esclusiva al legislatore statale, sono attualmente stabiliti con 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), e che tra di essi non è inserita la vaccinoterapia. Di conseguenza, la disciplina regionale non avrebbe in alcun modo inciso nell'ambito di competenza legislativa dello Stato.

In ordine alla dedotta lesione dell'art. 3 Cost., aggiunge che alle regioni non è precluso ampliare - al di là di quanto statuito dal citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017 - la gamma delle prestazioni gratuite, salvo doverne assicurare la copertura finanziaria, in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie pubbliche. Del resto, si sostiene, questa Corte avrebbe costantemente affermato che il diritto alla salute sarebbe soggetto alla determinazione degli strumenti, dei



tempi e dei modi di attuazione della relativa tutela da parte del legislatore, chiamato a operare valutazioni di bilanciamento tra diversi interessi (vengono citate le sentenze n. 416 del 1995, n. 356 del 1992, n. 1011 del 1988, n. 212 del 1983 e n. 175 del 1982).

In tale contesto, la Regione Puglia, con la legge 12 aprile 1995, n. 17 (Diagnostica e terapia delle allergopatie presso le USL della Regione Puglia), ha riconosciuto, all'art. 1, le allergopatie quali malattie «di particolare interesse», e con il censurato art. 22 della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 avrebbe coerentemente previsto, quali prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA, il rimborso delle vaccinoterapie necessarie e insostituibili per la cura di tali patologie, a prescindere dalla loro gravità. Tuttavia, a fronte della «platea vastissima di pazienti» potenzialmente interessati, avrebbe correttamente «controbilanciato» tale previsione con l'introduzione di un limite reddituale capace di salvaguardare le risorse a disposizione del bilancio regionale.

Infine, in riferimento alla censura relativa all'art. 32 Cost., la ASL di Bari evidenzia come le pronunce della Corte di cassazione evocate dal rimettente avrebbero prospettato la possibilità di estendere la copertura a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) dei farmaci solo quando insostituibili e indispensabili per la cura di patologie gravi; nella prospettiva indicata, si tratterebbe di una giurisprudenza coerente con l'orientamento espresso da questa Corte, secondo cui le esigenze della finanza pubblica non possono condurre a comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute.

7.- La ASL di Bari ha depositato memoria illustrativa in vista dell'udienza, riproducendo un parere pro veritate a supporto delle proprie argomentazioni.

Nel citato parere, è prospettata una articolata interpretazione costituzionalmente orientata del comma 1 del censurato art. 22 della legge regionale, in forza della quale si dovrebbe ritenere che le restrizioni previste dal legislatore regionale sarebbero in realtà coerenti con la «pregressa legislazione statale», e in particolare con l'art. 10 del d.l. n. 463 del 1983, come convertito; ciò, se si assume che il riferimento alle «gravi condizioni», richiesto da tale disposizione, rimanga «prescrittivo, anche se non richiamato esplicitamente dal primo comma dell'art. 22 della legge regionale». In questa prospettiva, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Bari sul comma 2 della disposizione regionale sarebbero da considerarsi inammissibili per difetto di rilevanza, mancando la verifica della gravità delle condizioni patite dagli attori.

La censura riferita all'art. 3 Cost. sarebbe in ogni caso da dichiarare inammissibile per difetto di motivazione.

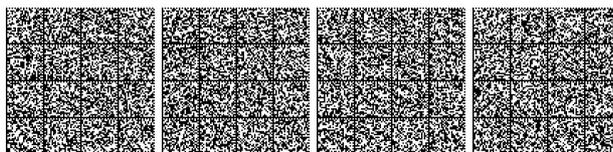
Nel merito, le ulteriori doglianze sarebbero comunque da rigettare. Con riferimento alla dedotta lesione dell'art. 117, secondo comma, Cost., la legge regionale disciplinerebbe, infatti, «una fattispecie diversa da quella definita dalla legge statale»; quanto alla censura riferita all'art. 32 Cost., la disposizione regionale, riferendosi per l'appunto ad un farmaco non considerato dalla disciplina statale, avrebbe previsto un ragionevole bilanciamento tra interessi assistiti da pari tutela costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bari solleva, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2004, che subordina al ricorrere di un requisito reddituale il diritto dell'assistito al rimborso delle spese sostenute per taluni farmaci necessari per la cura di allergopatie.

Il comma 1 della medesima disposizione, che il rimettente non include nella censura, dispone che «[a]i sensi della legge regionale 12 aprile 1995, n. 17 (Diagnostica e terapia delle allergopatie presso le USL della Regione Puglia) le ASL provvedono al rimborso delle spese per la vaccinoterapia, necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie», mentre il censurato comma 2 specifica, appunto, che «[i]l rimborso di cui al comma 1 è dovuto ai componenti di nuclei familiari con reddito non superiore a euro 20 mila annui».

Il giudice *a quo* è chiamato a definire un giudizio promosso nei confronti della Azienda sanitaria locale (ASL) di Bari da due soggetti - affetti, rispettivamente, da rinite e asma allergica persistente e da rinite allergica perenne - allo scopo di veder accertato il loro diritto al rimborso del costo dei farmaci. Le terapie in questione erano state prescritte, precisa l'ordinanza, al fine di evitare «complicanze», quali «infezione dell'orecchio e dei seni nasali e paranasali» nonché «disturbi del sonno ed altro». La ASL aveva tuttavia rigettato l'istanza di rimborso presentata dagli attori, sia perché le vaccinoterapie «non rientrerebbero nel novero delle prestazioni cd. essenziali», sia per la insussistenza delle condizioni dettate proprio dall'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2004.



Ad avviso del giudice *a quo*, la previsione di un requisito reddituale riferito all'intero nucleo familiare per l'accesso gratuito a cure, qualificate dallo stesso legislatore regionale come necessarie e insostituibili, comporterebbe la lesione di plurimi parametri costituzionali.

Sarebbe innanzitutto violato l'art. 3 Cost., nella parte in cui la disposizione censurata istituisce «peculiari limiti reddituali, oltretutto riferiti all'intero nucleo familiare» per l'accesso a farmaci indispensabili e necessari per la salute dell'assistito. La stessa disposizione contrasterebbe, inoltre, con l'art. 32 Cost., giacché, quale diritto incompressibile, la tutela della salute non tollererebbe ponderazioni di carattere economico «allorquando non vi siano soluzioni alternative altrettanto valide». Vi sarebbe, infine, lesione dell'«art. 117, co. II, Cost.», in relazione al «riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela della salute, disposizione che vincola l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei principi fondamentali dettati dalla normativa statale», principi «tra cui [...] rientrano i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (art. 117, co. I, lett. *m*) Cost.».

Tutti tali parametri costituzionali sono dal rimettente evocati, sia «alla stregua dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale», sia alla luce della interpretazione che di tali previsioni normative è stata fornita dal «diritto vivente».

Quali riferimenti normativi il giudice *a quo* richiama, da una parte, l'art. 28 della legge n. 833 del 1978, che garantisce l'assistenza farmaceutica prevedendo la possibilità dell'assistito di accedere ai preparati galenici e ai medicinali «compresi nel prontuario terapeutico del servizio sanitario nazionale» (secondo comma); dall'altra, l'art. 10 del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, ai cui sensi «non è dovuta alcuna quota di partecipazione» per una serie di farmaci ricompresi nel prontuario, precisamente per quelli «destinati al trattamento delle situazioni patologiche di urgenza, delle malattie ad alto rischio, delle gravi condizioni o sindromi morbose che esigono terapia di lunga durata, nonché alle cure necessarie per assicurare la sopravvivenza nelle malattie croniche» (comma 2).

Quanto all'interpretazione dei citati riferimenti normativi, l'ordinanza di rimessione sottolinea come la giurisprudenza di legittimità abbia più volte affermato che, in talune circostanze - in particolare, quando si tratti di farmaco «indispensabile ed insostituibile per il trattamento di gravi condizioni o sindromi che esigono terapia di lunga durata» (il rimettente cita Cass., sentenze n. 1092 del 2003, n. 1665 del 2000 e n. 1504 del 1985) o ancora di medicinali «che risultino essenziali o di rilevante interesse terapeutico» (ancora, Cass., sentenze n. 11713 del 2014 e n. 2776 del 2008) - il criterio di economicità che orienta la composizione del prontuario terapeutico dovrebbe recedere, potendosi giungere alla sua disapplicazione, con l'effetto di collocare a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) anche la sostanza medicinale non ricompresa nel prontuario stesso.

È, dunque, in considerazione della cornice normativa e giurisprudenziale così descritta che, secondo il Tribunale di Bari, l'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 contrasterebbe con gli artt. 3, 32 e 117, secondo comma, Cost.

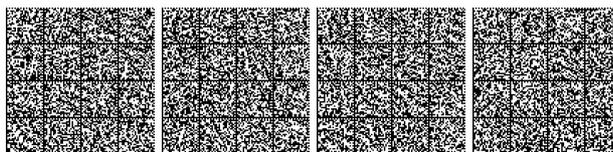
2.- È utile premettere che la disposizione censurata si colloca nel più ampio quadro della disciplina introdotta, nella Regione Puglia, dalla legge regionale n. 17 del 1995, in tema di diagnostica e terapia delle allergopatie. Quest'ultima ha qualificato le allergopatie «malattie di particolare interesse» (art. 1) e ha istituito, presso ogni ASL, un Centro di allergologia e immunologia clinica per l'assistenza agli allergopatici (art. 2), con il compito di provvedere alla erogazione diretta di prestazioni diagnostiche e immunologiche (art. 3).

Con l'art. 22 della legge reg. Puglia n. 14 del 2004, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia, disciplinando questa volta uno specifico aspetto della materia, ovvero il regime di copertura finanziaria della «vaccinoterapia».

L'espressione indica l'immunoterapia desensibilizzante o immunoterapia specifica (ITS), che comporta la somministrazione per via sottocutanea o sublinguale di allergeni, e dunque di estratti di sostanze che si trovano nell'ambiente esterno, con l'obiettivo di attenuare la risposta immunitaria anomala del soggetto allergopatico. La terapia in questione, dunque, si propone di agire sulla causa della patologia, diversamente dai farmaci che intervengono sui sintomi di quest'ultima.

Come si è visto, il legislatore regionale ha ritenuto di introdurre, nella forma del rimborso, un sostegno economico a favore dei soggetti che si sottopongono a tali trattamenti, richiedendo, però, la sussistenza di due condizioni, la prima di ordine terapeutico e la seconda di natura reddituale. Al comma 1 dell'art. 22 ha infatti specificato che deve trattarsi di vaccinoterapia «necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie»; al secondo comma ha aggiunto che l'istanza di rimborso deve provenire da «componenti di nuclei familiari con reddito non superiore a euro 20 mila annui».

3.- Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili.



4.- Tale deve anzitutto ritenersi, come eccepito dalla difesa della ASL di Bari, la censura riferita all'art. 3 Cost., apoditticamente motivata in base all'asserzione che, per i farmaci in questione, «pur indispensabili e necessari per la salute dell'assistito», la disposizione istituisce «peculiari limiti reddituali, oltretutto riferiti all'intero nucleo familiare».

Il rimettente non chiarisce, in primo luogo, se ad essere leso sia il principio di uguaglianza e, in ogni caso, non ne spiega le ragioni, né individua un idoneo tertium cui comparare la disciplina censurata. In secondo luogo, nemmeno illustra se, a suo avviso, la disciplina regionale difetti invece di ragionevolezza, a causa dello specifico criterio reddituale introdotto quale condizione per fruire del rimborso del costo del farmaco. Infine, non è spiegato se la censura intenda colpire la previsione stessa di un limite reddituale per ottenere il rimborso, o invece la circostanza che tale limite sia riferito, anziché alla condizione del singolo, a quella complessiva del nucleo familiare dell'assistito.

In definitiva, la censura è inammissibile poiché non sorretta da adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 118 del 2022, n. 213 e n. 178 del 2021).

5.- Anche le questioni di legittimità costituzionale relative all'asserita violazione degli artt. 117, comma secondo, e 32 Cost. devono essere dichiarate inammissibili. Nella prospettazione del giudice *a quo* le due censure muovono da un'identica premessa normativa e giurisprudenziale, e perciò possono essere unitariamente valutate e decise.

5.1.- Secondo il rimettente, alla stregua dei principi statali di cui agli artt. 28 della legge n. 833 del 1978 e 10 del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, nella lettura offerta da un asserito «diritto vivente», la norma regionale risulterebbe, ad un tempo, contrastante: con l'«art. 117, co. II, Cost.», che ripartisce le competenze tra Stato e Regioni «in tema di tutela della salute», «disposizione che vincola l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei principi fondamentali dettati dalla normativa statale», «tra cui [...] rientrano i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (art. 117, co. I, lett. m) Cost.»; e con l'art. 32 Cost., perché la tutela della salute, «quale diritto incompressibile», non sarebbe assoggettabile a ponderazioni di carattere economico «allorquando non vi siano soluzioni alternative altrettanto valide».

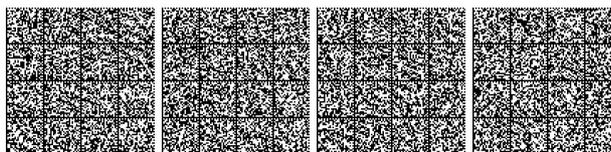
Anche a prescindere dalla assai incerta formulazione della censura riferita al riparto delle competenze legislative statali e regionali, e assumendo che il rimettente abbia inteso prospettare una lesione dei «livelli essenziali delle prestazioni sanitarie» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), l'ordinanza di rimessione presenta molteplici carenze, che riguardano, sia la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio (richiesta non solo ai fini della valutazione della rilevanza, ma anche allo scopo di valutare la non manifesta infondatezza della questione sollevata: *ex plurimis*, sentenze, n. 56 del 2015 e n. 128 del 2014; ordinanze n. 261 del 2019 e n. 209 del 2015), sia quella del quadro normativo di riferimento.

5.2.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela apprestata al diritto alla salute dall'art. 32 Cost. «non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», fermo restando che da ciò non può derivare la compressione del «nucleo irriducibile del diritto alla salute», quale «ambito inviolabile della dignità umana» (*ex multis*, sentenza n. 203 del 2016).

In questa prospettiva, tuttavia, l'ordinanza fallisce l'obiettivo di rendere possibile una valutazione sulla lamentata lesione dell'art. 32 Cost. Essa, infatti, nulla dice, né sulla gravità delle patologie da cui erano affetti i ricorrenti nel giudizio *a quo*, né, di riflesso, sul significato della disciplina regionale, laddove si riferisce ad una «vaccinoterapia, necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie». Il giudice *a quo*, in altre parole, non si interroga sul significato di tale espressione, né sostiene che essa debba interpretarsi nel senso che la vaccinoterapia vada intesa come «necessaria e insostituibile» per la cura delle patologie gravi. Per queste ragioni, l'ordinanza non fornisce elementi sufficienti per valutare se si sia in presenza della violazione del nucleo incompressibile del diritto alla salute.

Nemmeno è in grado di colmare le lacune evidenziate il richiamo a quella specifica giurisprudenza di legittimità che, ritenendo sindacabili nel merito le determinazioni dell'autorità amministrativa deputata a stabilire il regime di copertura dei farmaci, ha riconosciuto la gratuità anche di farmaci non coperti dal SSN, purché «indispensabili» e «insostituibili» per la cura di talune patologie (altra giurisprudenza, che invece il rimettente omette di considerare, sostiene peraltro che su tali determinazioni sia unicamente esperibile un sindacato circoscritto alla legittimità e non esteso al merito: ad esempio Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 7 luglio 2006, n. 15486 e 7 giugno 2004, n. 10777; inoltre, sulla complessità delle valutazioni di bilanciamento rimesse all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), alla luce delle previsioni normative che ne definiscono i poteri anche in ordine alla negoziazione del prezzo dei farmaci da porre a carico del SSN, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 7 gennaio 2021, n. 271, e 30 novembre 2017, n. 5624).

In base ad un ragionamento che, per vero, l'ordinanza di rimessione non sviluppa compiutamente, il Tribunale di Bari parrebbe assumere che la locuzione utilizzata nella disposizione regionale censurata - farmaci «necessari» e «insostituibili» - coincida con i risultati della specifica interpretazione giurisprudenziale richiamata. Ne ricava così, in premessa, la necessità che anche quei farmaci per la cura delle allergopatie siano sempre gratuiti, e conclude, quale



conseguenza, per l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale, poiché quest'ultima, prevedendo requisiti reddituali, farebbe invece da "schermo" a tale incondizionata gratuità. Tuttavia, anche in questo caso, il rimettente non si interroga sul significato della locuzione utilizzata dal legislatore regionale con specifico riferimento alle allergopatie, e non la compara con la giurisprudenza di legittimità utilizzata. Non considera, in particolare, che tale giurisprudenza pretende solitamente la verifica, in fatto, delle condizioni specifiche del soggetto e, soprattutto, della gravità della patologia da cui sia affetto (si riferisce, ad esempio, a «casi di particolare gravità» Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 febbraio 2000, n. 2034; in materia di allergopatie, dà rilievo alle specificità del caso Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 24 gennaio 2003, n. 1092).

Allo stesso modo, non risulta possibile l'esame circa l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché l'ordinanza non specifica di quali farmaci la ASL resistente in giudizio abbia negato il rimborso. In assenza di questa informazione resta imprecisato se si tratti di farmaci collocati (all'epoca della prescrizione, o anche successivamente) nella cosiddetta classe A, cioè, come si dirà meglio d'appresso, nella categoria dei farmaci che il legislatore statale, nell'esercizio della propria esclusiva competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), pone a carico del SSN.

5.3.- Invero, l'identificazione dei farmaci in questione, e la indicazione della loro corretta classificazione, avrebbero richiesto una migliore ricostruzione del quadro normativo. Il rimettente, invece, lo tratteggia in modo inadeguato rispetto a quanto necessario a sorreggere una censura di lesione del riparto di competenze legislative e regionali.

Va precisato che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 330 del 2011; così anche sentenza n. 282 del 2002), allo scopo di evitare che, in parti di esso, «gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 387 del 2007). Si è, dunque, in presenza di una competenza legislativa esclusiva statale, anche se questa Corte ha al contempo affermato che la materia presenta possibili punti di contatto con altri ambiti materiali, quali anzitutto la tutela della salute, «cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico» (sentenze n. 330 del 2011, n. 8 del 2011 e n. 87 del 2006), in regime di competenza ripartita tra Stato e regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In tale cornice costituzionale, sia con l'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza» - vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale oggetto di censure - sia con il successivo art. 8 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, lo Stato ha inserito tra i LEA l'assistenza farmaceutica, specificamente riferendosi, per quanto qui rileva, alla fornitura dei medicinali appartenenti alla classe A di cui all'art. 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ovvero sia ai farmaci che tale ultima disposizione, alla lettera *a*), qualifica come «essenziali» e «per malattie croniche».

L'ordinanza di rimessione omette tuttavia qualsiasi richiamo a tali previsioni statali e, perciò, non si confronta con esse (da ultimo, sulla inammissibilità per omessa ricostruzione del quadro normativo, sentenza n. 225 del 2022; con riguardo specifico proprio al mancato riferimento al d.P.C.m. di aggiornamento dei LEA, sentenza n. 8 del 2011).

È ben vero che il rimettente cita gli artt. 28 della legge n. 833 del 1978 e 10 del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, che hanno istituito e definito i contenuti del prontuario terapeutico del SSN. Tuttavia, non dà conto della circostanza che il prontuario disciplinato dalle predette disposizioni è stato abolito dall'art. 8, comma 9, della citata legge n. 537 del 1993 e sostituito con il regime della classificazione dei farmaci, demandata alla Commissione unica del farmaco e, a partire dal 2003, all'AIFA.

Neppure è ricordato l'art. 8, comma 10 - espressamente richiamato dal d.P.C.m. di definizione e aggiornamento dei LEA - che stabilisce, in combinato disposto con il successivo comma 14, che i medicinali collocati in classe A, ovvero sia i «farmaci essenziali e [i] farmaci per malattie croniche», sono «a totale carico del Servizio sanitario nazionale»; mentre i farmaci in classe C e C-bis - essendo stata abrogata la classe B - sono «a totale carico dell'assistito».

Ciò, fermo restando che le regioni possono prevedere «livelli ulteriori di tutela» (sentenza n. 91 del 2020; analogamente, sentenza n. 115 del 2012), purché non siano regioni assoggettate a piano di rientro (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 242 e n. 190 del 2022), come è il caso, a partire dal 2010 (e quindi solo dopo l'entrata in vigore della legge che contiene la norma censurata), della stessa Regione Puglia: profilo, quest'ultimo, che il giudice non ha preso in considerazione, nel contesto di un'ordinanza orientata, del resto, ad ottenere un ampliamento delle prestazioni sanitarie erogabili gratuitamente.

5.4.- Alla luce dell'inadeguata descrizione della fattispecie concreta, nonché della solo parziale ricostruzione del complessivo quadro normativo statale appena delineato, smarrisce il suo significato la censura secondo cui il legislatore regionale non può porre limiti al rimborso del costo di medicinali relativi alla vaccino-terapia pur qualificata come «necessaria e insostituibile». Le carenze segnalate impediscono infatti al rimettente di argomentare efficacemente la



doglianza più rilevante, pur adombrata, in base alla quale, come già accennato, la disposizione regionale potrebbe fungere da “schermo”, costituzionalmente illegittimo, rispetto all’applicazione dei livelli essenziali di tutela, che il rimettente collega alla necessaria garanzia del “nucleo centrale del diritto alla salute”.

Il giudice *a quo*, inoltre, neppure prova a confrontarsi con la ben diversa prospettiva secondo cui l’art. 22 della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 potrebbe essere indirizzato a prevedere - anziché un illegittimo schermo alla applicabilità dei LEA fissati a livello statale - prestazioni aggiuntive rispetto a questi ultimi, come pure parrebbero suggerire, sia i lavori preparatori della disposizione (seduta del Consiglio regionale del 27 luglio 2004), sia il dato testuale della stessa, che ragiona, a favore degli assistiti, di un «rimborso delle spese per vaccinoterapia», con previsione a rigore superflua per farmaci collocati in classe A.

6.- In definitiva, sia le carenze in punto di descrizione della fattispecie, sia l’incompleta ricostruzione del quadro normativo, impediscono a questa Corte di accedere alla valutazione del merito delle censure, che devono perciò essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assesamento e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2004), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bari, seconda sezione civile, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220256

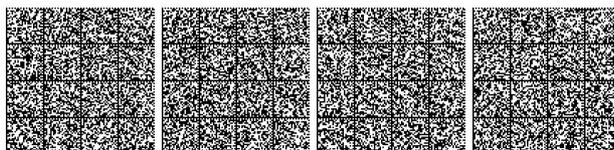
N. 257

Sentenza 22 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Previdenza complementare - Trattamento fiscale delle prestazioni pensionistiche complementari corrisposte ai dipendenti pubblici - Applicazione della stessa tassazione agevolata prevista per i dipendenti privati - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, art. 23, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 53.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Latina nel procedimento vertente tra M.F. C. e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Latina, con ordinanza del 21 luglio 2021, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di M.F. C.;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Maria Antonietta Criscuoli per M.F. C.;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

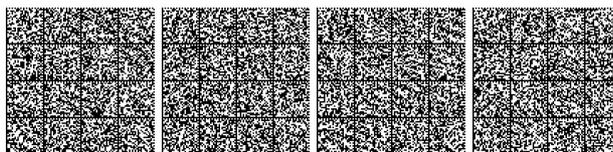
1.- Con ordinanza del 21 luglio 2021 (reg. ord. n. 181 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Latina solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

1.1.- La Commissione rimettente deve decidere il ricorso avverso il silenzio rifiuto dell'Agenzia delle entrate sull'istanza di rimborso dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) versata negli anni 2015, 2016 e 2017 da un «ex dipendente INPS, titolare di pensione integrativa dal 01.08.2010, erogata dall'apposito Fondo». Nel giudizio *a quo* il contribuente lamenta che tale trattamento integrativo sarebbe stato cumulato con quello ordinario, «con applicazione dello stesso regime fiscale degli altri redditi», anziché «essere tassato separatamente sulla base dei criteri» di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005, ossia con una ritenuta a titolo di imposta compresa tra il 9 e il 15 per cento.

1.2.- L'ordinanza elenca in premessa i tre regimi che si sono succeduti «[i]n relazione al trattamento fiscale delle pensioni integrative»: *a*) il decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, recante «Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'articolo 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», applicabile alle prestazioni previdenziali integrative fino al 31 dicembre 2000; *b*) il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 47 (Riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare, a norma dell'articolo 3 della legge 13 maggio 1999, n. 133), applicabile alle medesime prestazioni nel periodo dal 2001 al 2006; *c*) il d.lgs. n. 252 del 2005.

L'art. 23, comma 5, di quest'ultimo decreto legislativo consentirebbe, secondo il giudice *a quo*, di applicare al settore dell'impiego privato il regime fiscale agevolato di cui al richiamato art. 11, comma 6, per le prestazioni previdenziali integrative maturate a partire dal 1° gennaio 2007, mentre il successivo comma 6 disporrebbe per i dipendenti pubblici un diverso regime transitorio, avendo differito tale regola fino all'entrata in vigore del decreto legislativo ivi previsto e, nel frattempo, lasciato ferma la vigenza del precedente regime fiscale.

Il rimettente rileva quindi che, non essendo stato adottato tale decreto, le prestazioni previdenziali dei dipendenti pubblici sarebbero rimaste assoggettate al regime anteriore al d.lgs. n. 252 del 2005 ben oltre la scadenza del termine per l'esercizio della delega, fino all'entrata in vigore 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), il cui art. 1, comma 156, ha esteso il regime fiscale del d.lgs. n. 252 del 2005 alla previdenza complementare dei dipendenti pubblici, ma solo con effetto dal 1° gennaio 2018, avendo espressamente fatto salva la disciplina previgente per le prestazioni anteriori.

L'ordinanza richiama, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 218 del 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005, nella parte in cui prevedeva che il riscatto della posizione individuale fosse assoggettato a imposta ai sensi dell'art. 52, comma 1, lettera d-ter), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), anziché ai sensi dell'art. 14, commi 4 e 5, dello stesso d.lgs. n. 252 del 2005.

Ad avviso del rimettente tale pronuncia, fondata sulla disparità di trattamento tra dipendenti privati e pubblici a fronte di forme di previdenza complementare aventi identità di *ratio*, sarebbe tuttavia limitata al regime fiscale del riscatto, e non avrebbe dunque riguardato quello delle prestazioni pensionistiche di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005.

1.3.- Di quest'ultima previsione, in combinato disposto con quella dell'art. 23, commi 5 e 6, dello stesso decreto legislativo, l'ordinanza esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, eppure prospettata dal ricorrente, trattandosi «di una non consentita disapplicazione di una norma di chiara portata».

Di conseguenza si manifesterebbero «gli stessi dubbi di compatibilità costituzionale che hanno già portato a una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 23, c. 6, sotto altro profilo».

2.- Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, l'ordinanza osserva che, per le ragioni già esposte, per un verso, non sarebbe possibile «una esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 23, c. 5 [recte: comma 6], d.lgs. n. 252/2005, dato il suo chiaro tenore letterale», per altro verso che «il caso di specie non ricad[rebbe] nell'ambito demolitorio» dell'art. 23, comma 6, del citato decreto operato dalla sentenza n. 218 del 2019 di questa Corte.

Le questioni sarebbero in ogni caso rilevanti anche alla luce dello *ius superveniens* costituito dall'art. 1, comma 156, della legge n. 205 del 2017, poiché l'estensione ai dipendenti pubblici del regime fiscale di cui all'art. 11, comma 6, da quello disposta, si applicherebbe dal 1° gennaio 2018 «solo ai ratei di pensione maturati successivamente, e non anche a quelli precedenti, non avendo portata retroattiva».

Poiché l'oggetto del giudizio riguarderebbe i periodi di imposta 2015, 2016 e 2017, sarebbe quindi «indispensabile dichiarare» l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

Infine, la rilevanza non sarebbe esclusa dalla regola transitoria dettata sia dall'art. 23, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 252 del 2005, sia dal citato art. 1, comma 156, terzo periodo, secondo cui, per i soggetti ivi indicati, «relativamente ai montanti delle prestazioni accumulate» fino alla data rispettivamente indicata, «continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti».

Ad avviso del rimettente, «non si p[otrebbe] far leva sulla circostanza che i montanti della pensione complementare del ricorrente sono maturati entro il 31.12.2000, in quanto il relativo fondo è cessato in data 1.10.1999»; infatti, la disciplina previgente fatta salva dalle citate disposizioni riguarderebbe i montanti, «vale a dire i contributi versati», e non il regime fiscale delle prestazioni previdenziali, oggetto del giudizio *a quo*.

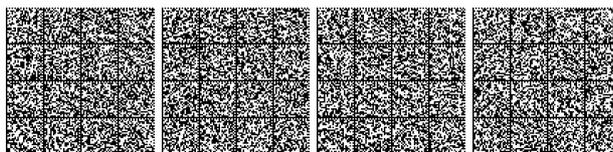
3.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza ravvisa «un contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto situazioni sostanzialmente identiche, ossia le pensioni complementari, vengono trattate in modo diverso e deteriore nel pubblico impiego rispetto all'impiego privato».

Ciò in quanto l'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005 non prevede l'applicazione del precedente art. 11, comma 6, alle prestazioni pensionistiche complementari corrisposte a dipendenti pubblici a partire dal 1° gennaio 2007, come invece disposto per i dipendenti privati dal primo periodo del comma 5 dello stesso art. 23.

Sarebbe violato «anche l'art. 53 Cost., perché a fronte di una capacità contributiva omogenea che viene manifestata attraverso la percezione di pensioni complementari, si prevede un trattamento fiscale difforme e deteriore nell'impiego pubblico rispetto all'impiego privato».

Sono poi richiamati ampi passaggi della già citata sentenza n. 218 del 2019, nei quali questa Corte avrebbe evidenziato l'insussistenza di elementi idonei a giustificare ragionevolmente una disomogeneità del trattamento fiscale agevolativo.

In subordine, il rimettente ritiene che la equiparazione tra dipendenti pubblici e privati avrebbe dovuto operare «quanto meno a far data dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega richiamata dall'art. 23, c. 6».



4.- Si è costituito in giudizio M.F. C., ricorrente nel giudizio *a quo*, che, dopo aver ribadito gli argomenti contenuti nell'ordinanza di rimessione, conclude chiedendo che le questioni vengano accolte.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 181 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Latina solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui, per le prestazioni pensionistiche complementari corrisposte a dipendenti pubblici, non prevede l'applicazione dell'art. 11, comma 6, del medesimo decreto a partire dal 1° gennaio 2007, come invece disposto per i dipendenti privati dal primo periodo del comma 5 dello stesso art. 23, ai sensi del quale «[p]er i soggetti che risultino iscritti a forme pensionistiche complementari alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le disposizioni concernenti [...] il regime di tassazione delle prestazioni si rendono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2007».

Oggetto del giudizio *a quo* è l'accertamento del diritto al rimborso dell'IRPEF che un pensionato, già dipendente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), ha versato negli anni 2015, 2016 e 2017 in relazione alle prestazioni pensionistiche integrative percepite dal Fondo di previdenza per i dipendenti INPS.

In particolare, il contribuente che ha adito la Commissione tributaria si duole della tassazione subita - che ha accumulato la pensione integrativa a quella ordinaria, con applicazione dello stesso regime fiscale degli altri redditi - e ambisce a vedersi riconosciuto lo specifico regime fiscale agevolativo introdotto per le prestazioni pensionistiche complementari dal d.lgs. n. 252 del 2005. Quest'ultimo, all'art. 11, comma 6, prevede infatti che «[s]ulla parte imponibile delle prestazioni pensionistiche comunque erogate è operata una ritenuta a titolo d'imposta con l'aliquota del 15 per cento ridotta di una quota pari a 0,30 punti percentuali per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme pensionistiche complementari con un limite massimo di riduzione di 6 punti percentuali».

Ad avviso della Commissione rimettente, l'applicazione del descritto regime ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni sarebbe tuttavia preclusa proprio dalla norma censurata, ai sensi della quale a costoro «si applica esclusivamente ed integralmente» la normativa previgente al d.lgs. n. 252 del 2005 «[f]ino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione» dell'art. 1, comma 2, lettera *p*), della legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria), ossia della specifica disposizione che avrebbe dovuto, tra l'altro, applicare il principio di delega volto a sostenere e a favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari nel settore del pubblico impiego.

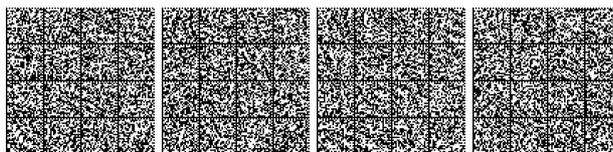
2.- Il giudice *a quo* ritiene dunque che la norma censurata violi sia l'art. 3 Cost., «in quanto situazioni sostanzialmente identiche, ossia le pensioni complementari, vengono trattate in modo diverso e deteriore nel pubblico impiego rispetto all'impiego privato», sia l'art. 53 Cost., «perché a fronte di una capacità contributiva omogenea che viene manifestata attraverso la percezione di pensioni complementari, si prevede un trattamento fiscale difforme e deteriore nell'impiego pubblico rispetto all'impiego privato».

3.- Le questioni sono inammissibili a causa dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo, che si riverbera sia sul profilo della rilevanza, sia su quello della non manifesta infondatezza.

3.1.- Dall'ordinanza di rimessione emerge che: *a*) il contribuente ricorrente nel giudizio *a quo* è stato dipendente dell'INPS; *b*) in tale qualità, è «titolare di pensione integrativa dal 01.08.2010, erogata dall'apposito Fondo»; *c*) tale fondo «è cessato in data 1.10.1999».

Questi elementi descrittivi della fattispecie sono sufficienti a rivelare che il suddetto contribuente è stato iscritto al Fondo di previdenza integrativa istituito dall'INPS per i propri dipendenti molti decenni or sono e soppresso - insieme a quelli degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente) - a decorrere dal 1° ottobre 1999.

Ciò in forza di quanto stabilito dall'art. 64, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), che, al successivo comma 3, ha comunque previsto in favore degli iscritti il riconoscimento del «diritto all'importo del trattamento pensionistico integrativo calcolato sulla



base delle normative regolamentari in vigore presso i predetti fondi che restano a tal fine confermate anche ai fini di quiescenza e delle anzianità contributive maturate alla data del 1° ottobre 1999».

3.2.- Il fondo di previdenza al quale il ricorrente nel giudizio *a quo* ha aderito è quindi preesistente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 124 del 1993 che, a decorrere dal 28 aprile 1993, ha introdotto una disciplina organica del sistema della previdenza complementare, in attuazione dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

La vicenda all'esame del rimettente appare, pertanto, rientrare nella portata applicativa dell'art. 23, comma 7, del d.lgs. n. 252 del 2005, che stabilisce uno speciale regime fiscale transitorio «[p]er i lavoratori assunti antecedentemente al 29 aprile 1993 e che entro tale data risultino iscritti a forme pensionistiche complementari istituite alla data di entrata in vigore dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421», prevedendo, in particolare, alla lettera *b*) che «ai montanti delle prestazioni entro il 31 dicembre 2006 si applica il regime tributario vigente alla predetta data».

Il riferimento ai «montanti delle prestazioni» vale a instaurare uno stretto collegamento tra il periodo temporale in cui la prestazione pensionistica andava formandosi - mediante l'accumulo dei contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro, ai quali potevano aggiungersi i rendimenti della gestione del fondo - e il relativo regime tributario.

Tale collegamento, peraltro, risulta anche avvalorato dalla scelta del legislatore - compiuta con l'art. 1, comma 749, lettera *c*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» - di sostituire con la richiamata locuzione «montanti» quella originaria, che faceva, invece, riferimento alle «prestazioni pensionistiche maturate». Quest'ultima espressione, infatti, era idonea a sottolineare il momento finale del meccanismo di formazione della prestazione pensionistica, coincidente con il verificarsi di tutte le condizioni previste dal fondo per il riconoscimento della stessa.

In questo senso, la norma transitoria dell'art. 23, comma 7, lettera *b*), del d.lgs. n. 252 del 2005, prescelta dal legislatore per la categoria dei cosiddetti «vecchi iscritti» ai «vecchi fondi», comporta una segmentazione della prestazione pensionistica in base ai regimi tributari succedutisi nel periodo della sua progressiva formazione e che, in ogni caso, prescindevano del tutto (e non poteva essere altrimenti) da quella distinzione tra soggetti pubblici e privati che sarebbe poi emersa a seguito del d.lgs. n. 252 del 2005.

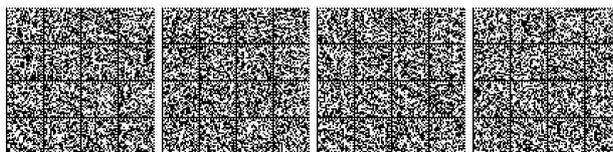
3.3.- La disposizione del richiamato comma 7 non è stata però considerata dall'ordinanza di rimessione, nemmeno al fine di escludere la necessità di applicarla al giudizio *a quo*.

Infatti, il rimettente, individuando il criterio di collegamento tra la fattispecie al suo esame e la norma censurata nella qualità di dipendente pubblico del contribuente, ha incentrato la sua attenzione sulla previsione di carattere generale di cui al richiamato art. 23, comma 6, che, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, prevede l'ultratattività della normativa previgente (non soltanto di quella fiscale), precludendo l'applicazione del regime agevolato di tassazione delle prestazioni introdotto dall'art. 11, comma 6, dello stesso d.lgs. n. 252 del 2005 per i lavoratori privati. Di conseguenza ha poi evocato a sostegno della propria argomentazione la sentenza n. 218 del 2019 di questa Corte, inerente appunto a fattispecie ricomprese nell'ambito del suddetto art. 23, comma 6.

Ma, in tal modo, l'ordinanza omette di confrontarsi con il regime transitorio previsto dall'art. 23, comma 7, lettera *b*), del d.lgs. n. 252 del 2005 per la categoria dei cosiddetti «vecchi iscritti» ai «vecchi fondi», in cui rientra la fattispecie del giudizio *a quo*.

3.4.- Va peraltro incidentalmente notato che, successivamente alla ordinanza di rimessione, la questione dell'applicabilità del regime fiscale di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005 ai «vecchi iscritti» ai «vecchi fondi» è stata risolta negativamente dalla Corte di cassazione, nelle prime occasioni in cui è giunta al suo esame, proprio sulla base dell'inerenza di tali fattispecie alla norma transitoria di cui al richiamato art. 23, comma 7 (sezione quinta tributaria, ordinanza 19 luglio 2022, n. 22665; nello stesso senso, sezione sesta civile, ordinanza 2 settembre 2022, n. 25955; successivamente, in continuità con tali pronunce, sezione quinta tributaria, sentenza 30 novembre 2022, n. 35254).

4.- In definitiva, l'incompleta ricostruzione della cornice normativa di riferimento compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, ciò che, secondo il costante orientamento di questa Corte, rende inammissibili le questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 61 e n. 15 del 2021, n. 264 del 2020 e n. 150 del 2019; ordinanze n. 147 e n. 108 del 2020).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Latina, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220257

N. 258

Sentenza 22 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Indennità di fine rapporto - Trattamento di fine servizio - Potere di rettifica dell'ente previdenziale - Errore nel calcolo dell'importo liquidato, imputabile alla pubblica amministrazione - Previsione di un termine di decadenza annuale, a far data dall'emanazione del provvedimento - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e violazione del principio di buona amministrazione, quale buona gestione del pubblico danaro - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 30, primo comma, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi primo, lettera *b*), e secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso dalla Corte d'appello di Roma, quarta sezione lavoro, nel procedimento vertente tra A. P. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 27 aprile 2021, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Piera Messina per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

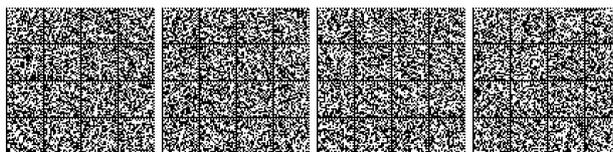
1.- Con ordinanza iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2021, la Corte d'appello di Roma, quarta sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi primo, lettera *b*), e secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), «nella parte in cui sia applicabile all'errore di calcolo determinato da fatto imputabile all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente».

Il Collegio rimettente riferisce di dover decidere, in grado di appello, sulla domanda azionata da A. P., già professore associato presso l'Università «La Sapienza» di Roma, che ha contestato una pretesa restitutoria avanzata, nei suoi confronti, dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS). Cessato dal servizio in data 1° novembre 2011, A. P. aveva ottenuto dall'INPS la liquidazione del trattamento di fine servizio con provvedimenti dell'8 febbraio e del 1° marzo 2012. Successivamente, con lettera del 12 aprile 2017, l'INPS gli aveva tuttavia comunicato di aver proceduto alla riliquidazione del trattamento, con conguaglio a suo debito pari ad euro 75.509,64, in quanto l'Università (come da missive in data 1° e 10 marzo 2017) aveva dovuto rideterminare i compensi erogati in costanza del rapporto di lavoro.

Nel contestare la pretesa restitutoria dell'INPS, A. P. aveva sostenuto, preliminarmente, l'intervenuta decadenza del potere di modifica, per effetto della scadenza del termine annuale previsto dall'art. 30, secondo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973. In primo grado, tuttavia, il Tribunale di Roma aveva rigettato tale «eccezione», sostenendo che il *dies a quo* di quel termine si sarebbe dovuto individuare, per il caso in esame, nel giorno in cui l'amministrazione di appartenenza aveva comunicato all'INPS i nuovi dati retributivi rettificati. Con il primo motivo di appello, A. P. si è doluto pertanto dell'errata individuazione del *dies a quo*, sostenendo che il termine annuale decorre (come precisa il dettato normativo) «dalla data di emanazione» del provvedimento errato.

Richiamato il contenuto delle norme sottoposte a censura (le quali, precisa il rimettente, avrebbero «valore di legge ordinaria, in quanto emanat[e] ai sensi dell'art. 6 della L. n. 775/1970, che delegò il Governo ad emanare testi unici [...] espressamente “aventi valore di leggi ordinarie”»), il giudice *a quo* ricostruisce il panorama normativo di riferimento, osservando che, ai sensi dell'art. 26, secondo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, l'amministrazione di appartenenza del dipendente trasmette all'ente previdenziale un «progetto di liquidazione». Nel caso in cui «vi sia stato errore nel computo dei servizi o nel calcolo del contributo di riscatto o nel calcolo dell'indennità di buonuscita o dell'assegno vitalizio» (così l'art. 30, primo comma, lettera *b*, del medesimo d.P.R.), l'art. 30, secondo comma, stabilisce che «il provvedimento è revocato, modificato o rettificato non oltre il termine di un anno dalla data di emanazione».

Osserva il rimettente che il terzo comma dell'art. 30 individua, poi, un diverso termine di decadenza (pari a «sessanta giorni dalla ricevuta comunicazione dell'amministrazione statale») per l'ipotesi prevista dall'art. 26, sesto comma, del medesimo d.P.R., che si riferisce alle «[e]ventuali modifiche relative a provvedimenti dell'amministrazione statale, che comportino variazioni concernenti l'indennità di buonuscita già erogata» (modifiche che, precisa la norma, «saranno comunicate all'amministrazione del Fondo di previdenza, ai fini del pagamento di supplementi dell'indennità predetta ovvero del recupero, mediante trattenute sul trattamento di quiescenza, delle somme non dovute»). La fattispecie così descritta dall'art. 26, sesto comma, tuttavia, non corrisponderebbe a quella oggetto del giudizio *a quo*,



perché essa - a giudizio del Collegio rimettente - si riferirebbe «a modifiche dei provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza adottati come "datore di lavoro"», destinati cioè ad incidere «sul rapporto di lavoro (ad esempio una ricostruzione di carriera)», dai quali derivi una diversa quantificazione dell'indennità di buonuscita. Tale interpretazione sarebbe suffragata dal verbo «comportino» utilizzato dalla disposizione in esame.

Nel caso di specie, osserva il rimettente, l'errore nella liquidazione «è dipeso proprio da un errore commesso a suo tempo dall'Università - a rapporto di lavoro del P. ormai estinto - nell'elaborazione del "progetto di liquidazione" del t.f.s.». Esso è derivato, si precisa, da un'errata quantificazione dell'indennità di perequazione, di cui all'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali). In altri termini, il provvedimento correttivo adottato dall'Università costituirebbe «un diverso "progetto di liquidazione"», al quale tornerebbe ad essere applicabile il regime previsto dai primi due commi dell'art. 30 del d.P.R. n. 1032 del 1973, con conseguente termine annuale di decadenza.

Né, secondo il rimettente, potrebbe accedersi alla tesi, «sostenuta da una parte della giurisprudenza capitolina di merito», secondo cui il potere di rettifica dell'INPS, di cui al predetto art. 30, sarebbe limitato ai soli "errori di fatto", con esclusione di quelli "di diritto" (i quali resterebbero, pertanto, imputabili all'INPS senza possibilità di rimedio). Ciò in quanto la «nozione omnicomprensiva» dell'art. 30 abbraccerebbe, secondo il rimettente, tutti gli errori «"a valle"», indipendentemente dalle ragioni «"a monte"» (di fatto o di diritto) che possano averli determinati.

Ne deriverebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, «in quanto dalla [loro] soluzione dipende l'esito dell'appello e, in particolare, del suo primo motivo, avente carattere preliminare e assorbente».

Così ricostruita «l'astratta applicabilità» del citato art. 30, il giudice *a quo* passa a esporre i dubbi di illegittimità costituzionale che fonderebbero il requisito della non manifesta infondatezza.

La prima censura involge l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al lavoro subordinato privato e alle «altre tipologie previste per il pubblico impiego». Per le fattispecie così richiamate, assume il rimettente, troverebbe applicazione la disciplina dell'indebito oggettivo (art. 2033 del codice civile), sottoposta all'ordinario termine di prescrizione decennale (e non, dunque, al termine di decadenza annuale). Ed anzi - sottolinea il rimettente - assumerebbe rilevanza la circostanza che, nel pubblico impiego, non vi è coincidenza tra soggetto obbligato a pagare il trattamento di fine servizio e datore di lavoro (coincidenza che, invece, sussiste nel lavoro privato), sicché l'imposizione di un termine di decadenza a carico del primo, ossia l'ente previdenziale, per eventuali rettifiche disposte tardivamente dal secondo, «si rivela irragionevole, in quanto pone il debitore (INPS) alla mercé dei possibili errori e/o omissioni del datore di lavoro». Nonostante l'inerzia rilevante, ai fini della decadenza, sia quella di quest'ultimo, la conseguenza ricade a danno dell'INPS, che non è messo nelle condizioni «di recuperare l'eccedenza corrisposta illegittimamente per errore, anche di diritto, dipeso da un fatto ad esso non imputabile». In tal caso, pur essendo salvo il diritto dell'istituto previdenziale di chiedere il risarcimento del danno all'amministrazione di appartenenza dell'ex dipendente, tale rimedio, «pur laddove configurabile, non escluderebbe l'irragionevolezza della disparità di trattamento e, quindi, la violazione dell'art. 3 Cost.».

Il rimettente passa poi ad esporre il dubbio di illegittimità costituzionale incentrato sull'art. 97 Cost., sostenendo la violazione del «principio di buona amministrazione» - «e, quindi, di buona gestione del pubblico danaro» istituzionalmente affidato all'ente previdenziale - derivante da un regime, quale quello in esame, «che tuteli esclusivamente l'affidamento del beneficiario del t.f.s., senza alcuna giustificazione legata alle peculiarità del suo rapporto di pubblico impiego». Si evidenzia nuovamente che «per altre categorie di pubblici dipendenti (come quelli degli enti locali), nonché per i dipendenti privati, l'ordinamento giuridico non prevede alcun termine di decadenza, ma solo quello ordinario di prescrizione».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

La difesa erariale, preliminarmente, eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Ciò, in quanto il ritenuto contrasto con tale parametro costituzionale sarebbe affermato dal giudice remittente in maniera del tutto generica, in particolare senza specificare «se la violazione del principio di buon andamento sia riferibile all'organizzazione dei pubblici uffici sub specie degli uffici previdenziali, ovvero all'apparato burocratico». L'ordinanza di rimessione non chiarirebbe «a quale norma contenuta nell'art. 97 Cost.» essa intenda far riferimento, ciò che impedirebbe «l'immediata percezione dei precetti costituzionali che si assumono violati». In ogni caso, risulterebbero richiamati in modo del tutto generico i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Un'ulteriore eccezione di inammissibilità coinvolge poi entrambi i profili di censura sollevati dal rimettente in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. Secondo la difesa erariale, il giudice rimettente avrebbe omissso la ricerca di un'inter-



pretazione costituzionalmente orientata della disciplina in esame, non avendo affrontato, se non in modo estremamente sommario, l'esame di «diverse opzioni ermeneutiche» della norma, ed anzi, pur avendo richiamato un orientamento giurisprudenziale «all'apparenza consolidato», se ne sarebbe discostato, tuttavia omettendo «di esplorare anche altre interpretazioni, per cercarne una più aderente ai parametri stessi». In particolare, si rimprovera al Collegio rimettente di aver omesso di accertare «la natura e la funzione dell'ipotesi di decadenza prevista dall'art. 26, sesto comma, d.P.R. n. 1032 del 1973» e di non aver esplicitato il ragionamento che l'ha condotto a ritenere che l'utilizzo, da parte della norma, della forma verbale «comportino» si riferisca solo alle modifiche dei provvedimenti adottati dall'amministrazione come «datore di lavoro», e che, quindi, incidono sul rapporto di lavoro. Quest'ultima conclusione, «all'apparenza contraria alla lettera della legge», non sembrerebbe «corroborata da alcun chiarimento ulteriore rispetto all'argomento *supra* riferito», in definitiva rimanendo sorretta da un *iter* logico-argomentativo poco chiaro.

Nel merito, le censure sollevate dal rimettente sarebbero comunque non fondate.

Quanto a quella ex art. 3 Cost., sarebbe la stessa Corte rimettente a costruire una possibile soluzione, laddove essa ha enunciato l'ipotesi che l'INPS chieda all'amministrazione di appartenenza dell'ex dipendente il risarcimento del danno: si tratterebbe di «un'alternativa alla tutela del diritto dell'ente previdenziale al recupero di quanto indebitamente corrisposto, diversa dalla declaratoria di incostituzionalità della disposizione comminante la decadenza».

Inoltre, l'identificazione, quale *tertium comparationis*, del rapporto di lavoro subordinato privato non si confronterebbe con l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale quella tipologia di lavoro non può completamente assimilarsi al lavoro pubblico. Il principio di uguaglianza - osserva la difesa erariale - postula l'omogeneità delle situazioni giuridiche messe a confronto e non potrebbe, pertanto, essere invocato in presenza di situazioni intrinsecamente eterogenee. Né - sotto altro profilo - sarebbe riscontrabile una piena coincidenza tra il trattamento di fine servizio e l'indennità premio di servizio che è corrisposta, all'atto della cessazione dal servizio, ai dipendenti degli enti locali, del Servizio sanitario nazionale e degli altri enti iscritti al fondo di previdenza ex Istituto nazionale per i dipendenti degli enti locali (INADEL).

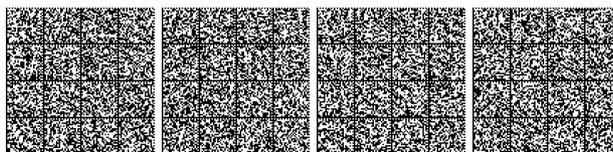
Quanto, poi, alla censura ex art. 97 Cost., a parere dell'Avvocatura generale dello Stato le argomentazioni addotte dal rimettente ridondano nella violazione dell'art. 3 Cost., e, dunque, per esse possono valere le medesime osservazioni di cui si è già riferito. Di seguito, comunque, la difesa erariale passa a confutare l'argomento dell'ordinanza di rimessione secondo cui (come si legge nell'atto di intervento) «la decadenza disposta dalla norma tutela esclusivamente l'affidamento del beneficiario del tfs», e osserva che simile ragionamento non si confronta con la giurisprudenza costituzionale «che ha costantemente riconosciuto il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.». Tale giurisprudenza - evidenzia la difesa erariale - ha escluso che l'interesse al contenimento della spesa pubblica sia sufficiente, da solo, a sacrificare l'affidamento del privato. Nel caso di specie, non emergerebbero «situazioni di gravità» tali da imporre la prevalenza del principio di buona amministrazione.

Infine, si osserva (con argomento che è comune ad entrambe le censure di illegittimità costituzionale), che la Corte d'appello rimettente sarebbe incorsa in un'errata interpretazione dell'art. 26, sesto comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973, che andrebbe inteso nel senso di riferirsi a «un qualunque provvedimento dell'amministrazione cui appartiene il dipendente che abbia come conseguenza una variazione dell'indennità di buonuscita». In aderenza a quanto sostenuto anche dalla giurisprudenza amministrativa (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 26 giugno 2012, n. 3748), quella disposizione è applicabile al caso di specie poiché il termine decadenziale può iniziare a decorrere soltanto dal momento in cui l'ente previdenziale acquisisce i dati corretti per effettuare i calcoli ai fini della determinazione dell'indennità di buonuscita.

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito l'INPS, concludendo per l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Roma.

L'Istituto ricostruisce anzitutto i fatti oggetto del giudizio *a quo*, evidenziando che, con un primo prospetto di liquidazione (comunicato, nel 2011, dall'Università di Roma), era stata indicata, quale parametro stipendiale, utile ai fini della liquidazione, la somma di euro 100.428,16, con conseguente importo dell'indennità di buonuscita pari ad euro 260.882,49. Successivamente, a seguito del nuovo prospetto di liquidazione (comunicato nel 2017), era stata fornita ad esso una nuova e diversa base contributiva dell'indennità spettante a A. P., come rielaborata a seguito di nuovi dati acquisiti in data 13 febbraio 2017, che risultava inferiore a quella precedentemente comunicata. A seguito della conseguente riliquidazione dell'indennità di buonuscita, era emerso un importo negativo pari ad euro 75.509,64.

In diritto, l'INPS ritiene condivisibili le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione. Al caso di specie non sarebbe applicabile l'art. 26, sesto comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973, trattandosi di norma «riferibile unicamente a provvedimenti della amministrazione di appartenenza dell'iscritto, adottati in qualità di datore di lavoro, e che quindi incidano in modo diretto ed immediato sul rapporto di servizio come, ad esempio, una ricostruzione di carriera». Il raggio di applicazione di tale norma, in altri termini, sarebbe limitato solo alle «ipotesi in cui venga modificato non il prospetto



di liquidazione quanto un provvedimento datoriale che a sua volta comporti una modifica del prospetto di liquidazione della indennità di buonuscita». Tale sarebbe «il solo significato logico, prima ancora che giuridico, del predicato verbale “comportino” contenuto nella disposizione in rassegna». Al caso di specie, piuttosto, sarebbe applicabile l'art. 30 del medesimo d.P.R., con il termine di decadenza annuale.

Ciò premesso, a parere dell'INPS la censura riferita alla violazione dell'art. 3 Cost. troverebbe il *tertium comparationis* «in tutte le altre prestazioni previdenziali di Trattamento di fine servizio e/o di fine rapporto previste dal nostro ordinamento giuridico», per le quali l'azione di recupero di somme indebitamente corrisposte è sempre assoggettata all'ordinario termine di prescrizione. Ciò varrebbe anche per i dipendenti del comparto Stato assunti dopo la data del 31 dicembre 2000, per i quali trova oggi applicazione il regime del trattamento di fine rapporto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti). Di conseguenza, emergerebbe una disparità di trattamento anche tra i dipendenti statali assunti prima del 31 dicembre 2000 (per i quali vale il regime dell'indennità di buonuscita di cui al d.P.R. n. 1032 del 1973, con il termine di decadenza) e quelli assunti successivamente (per i quali, invece, vale il diverso regime del trattamento di fine rapporto, senza alcuna decadenza, ma solo con il termine ordinario di prescrizione). Né tale disparità potrebbe ritenersi giustificata dal solo naturale fluire del tempo.

In tale quadro, la previsione del termine di decadenza annuale sarebbe irrazionale e illogica, posto che l'istituto previdenziale vede preclusa la propria azione di ripetizione per fatto imputabile solo all'amministrazione statale datrice di lavoro. Del resto, si fa notare, l'INPS, nel calcolare la liquidazione dei trattamenti di fine servizio, provvede sulla scorta dei dati economici e giuridici che gli sono forniti dall'amministrazione (che trasmette il «progetto di liquidazione», ai sensi dell'art. 26, secondo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973).

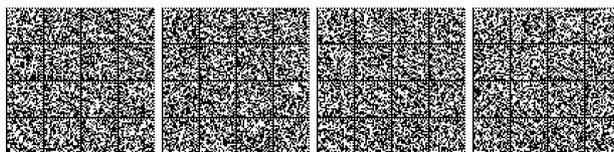
Fondata sarebbe anche la censura di cui all'art. 97 Cost., in quanto l'azione di recupero di somme indebitamente erogate «rappresenta il corollario del fondamentale interesse alla corretta gestione del pubblico denaro che, a sua volta, è l'estrinsecazione del principio costituzionale di buona amministrazione», come più volte sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Roma, quarta sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi primo, lettera *b*), e secondo, del d.P.R. n. 1032 del 1973, «nella parte in cui sia applicabile all'errore di calcolo determinato da fatto imputabile all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente», per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Le disposizioni censurate consentono all'istituto previdenziale di revocare, modificare o rettificare d'ufficio i provvedimenti di liquidazione, afferenti alle prestazioni previdenziali disciplinate dal testo unico del 1973, e ne fissano, all'uopo, sia le condizioni, sia la tempistica. In particolare, a norma del primo comma dell'art. 30, la revoca, la modifica o la rettifica sono consentite quando: «*a*) vi sia stato errore di fatto o si sia ommesso di tener conto di elementi risultanti dagli atti; *b*) vi sia stato errore nel computo dei servizi o nel calcolo del contributo di riscatto o nel calcolo dell'indennità di buonuscita o dell'assegno vitalizio; *c*) siano stati rinvenuti documenti nuovi dopo l'emissione del provvedimento; *d*) il provvedimento sia stato emesso in base a documenti riconosciuti o dichiarati falsi». Per le ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*), il secondo comma dell'art. 30 stabilisce che la revoca, la modifica o la rettifica possono intervenire «non oltre il termine di un anno dalla data di emanazione». Per le ipotesi di cui alle lettere *c*) e *d*), invece, la medesima disposizione stabilisce che «il termine è di sessanta giorni dal rinvenimento di documenti nuovi o dalla notizia della riconosciuta o dichiarata falsità dei documenti».

A giudizio del rimettente, dette previsioni violerebbero anzitutto l'art. 3 Cost., sotto il profilo di un'irragionevole disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra gli impiegati pubblici in regime di trattamento di fine servizio (TFS), per i quali vale il regime di rettifica appena menzionato, e le altre categorie di lavoratori che risultano assoggettate al diverso regime del trattamento di fine rapporto (TFR), nonché di impiegati pubblici che beneficiano di diverse tipologie di indennità di fine servizio (come ad esempio l'indennità premio di servizio dei dipendenti degli enti locali). Per tali categorie di lavoratori, indicate dal rimettente quali *tertium comparationis*, l'ordinanza di rimessione osserva che l'eventuale eccedenza dell'importo liquidato, rispetto a quello effettivamente spettante a seguito di un provvedimento di rettifica, «può sempre essere chiest[a] in ripetizione secondo la disciplina dell'indebito oggettivo (art. 2033 c.c.), sottoposto unicamente all'ordinario termine decennale di prescrizione».



Sotto un diverso profilo, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 97 Cost., in quanto il descritto regime di rettifica del TFS, che tutela esclusivamente l'affidamento del beneficiario, si paleserebbe «contrario al principio di buona amministrazione di un ente pubblico previdenziale, e, quindi, di buona gestione del pubblico danaro, istituzionalmente affidato a quell'ente», senza che ciò possa trovare «alcuna giustificazione legata alle peculiarità del rapporto di pubblico impiego».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. per difetto di motivazione sul requisito della non manifesta infondatezza, in quanto l'ordinanza di rimessione sarebbe, sul punto, «del tutto generica», omettendo di precisare se la violazione del principio di buon andamento debba riferirsi all'organizzazione dei pubblici uffici, sub specie degli uffici previdenziali, «ovvero all'apparato burocratico». La difesa erariale ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. per omessa ricerca, da parte della Corte d'appello, di una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina della cui legittimità costituzionale si dubita e, in particolare, per aver omesso di accertare la natura e la funzione dell'ipotesi di decadenza prevista dall'art. 26, sesto comma, d.P.R. n. 1032 del 1973 (ipotesi che, a parere della difesa erariale, dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie).

2.1.- Nessuna delle due eccezioni è fondata.

2.1.1.- Sotto il primo profilo, non appare affatto generica la motivazione resa dal rimettente sul parametro di cui all'art. 97 Cost. Egli si è riferito, invero, al principio di buona amministrazione dell'ente previdenziale e ha richiamato la «buona gestione del pubblico danaro, istituzionalmente affidato a quell'ente». Tali riferimenti sono compiuti con immediato collegamento alla tematica del legittimo affidamento di colui che ha già percepito le somme liquidate dall'amministrazione e sono volti a sottolineare la (ritenuta) esclusiva protezione, da parte delle norme censurate, dell'interesse del percettore, a totale discapito del contrapposto interesse pubblico, ritenuto insito nell'art. 97 Cost., volto al recupero delle somme indebite. I contorni della censura, pertanto, sono ben chiari.

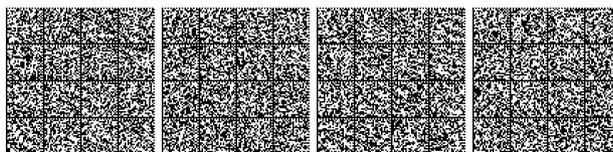
2.1.2.- Sotto il secondo profilo, vi è da rilevare che l'ordinanza di rimessione ha considerato espressamente la possibilità di applicare, nel caso di specie, la diversa causa di decadenza collegata alla disposizione di cui all'art. 26, sesto comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973 (che si riferisce al provvedimento di rettifica dell'INPS derivante da «modifiche relative a provvedimenti dell'amministrazione statale, che comportino variazioni concernenti l'indennità di buonuscita già erogata» e che si produce, come prevede l'art. 30, ultimo comma, alla scadenza del termine di sessanta giorni decorrente «dalla ricevuta comunicazione dell'amministrazione statale»), ma l'ha esclusa sulla base di una motivazione non implausibile. In punto di rilevanza, il rimettente ha infatti ritenuto che la previsione dell'art. 26, sesto comma, «si riferisce a modifiche dei provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza adottati come “datore di lavoro”», come tali quindi incidenti in via immediata e diretta «sul rapporto di lavoro (ad esempio, una ricostruzione di carriera), dai quali deriva, come conseguenza ulteriore, una diversa quantificazione dell'indennità di buonuscita». Ha pertanto ritenuto applicabile, al caso di specie, la fattispecie di rettifica dell'errore di calcolo, quale prevista dall'art. 30, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 1032 del 1973, e, con essa, il termine di decadenza annuale previsto dall'art. 30, secondo comma, decorrente dalla data dell'originario provvedimento di liquidazione, salvo poi dubitare della legittimità costituzionale di tali disposizioni.

La diversa interpretazione propugnata dalla difesa erariale non risulta, del resto, supportata da orientamenti univoci della giurisprudenza, tale da farla assurgere al rango di “diritto vivente”. Non può, pertanto, rimproverarsi al giudice rimettente di non averla seguita.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- In linea generale, va ricordato che, come già precisato da questa Corte, «[l]e indennità di fine rapporto, pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiano come “una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo” (sentenza n. 243 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto). L'evoluzione normativa, “stimolata dalla giurisprudenza costituzionale” (sentenza n. 243 del 1993, punto 4. del Considerato in diritto), ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante “Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti”)» (sentenza n. 159 del 2019).

Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva.



Tuttavia la comune matrice non implica necessariamente una totale uniformità di disciplina. Ciascuna figura di indennità, ritagliata nel settore lavoristico cui accede, non può che mantenere caratteristiche proprie e peculiari, legate a quel settore, con conseguente coesistenza «di diverse regolamentazioni riguardanti i meccanismi di provvista, nonché i soggetti gravati dall'onere contributivo e quelli tenuti ad erogare il trattamento» (sentenza n. 458 del 2005), senza che ciò naturalmente trasmodi nella negazione dei tratti fondamentali testé indicati.

3.2.- L'odierno rimettente, di fronte a una disciplina (quella della decadenza dal potere di rettifica dell'ente previdenziale) che si riferisce a un aspetto del tutto particolare della materia, chiede, mediante la censura ai sensi dell'art. 3 Cost., che siano uniformati i regimi giuridici del potere di rettifica rimesso all'INPS. In particolare, viene prospettata l'estensione al TFS della regola, che risulta attualmente vigente per il TFR e per altre figure di indennità di fine rapporto (viene richiamata l'indennità premio di fine servizio, prevista per i dipendenti degli enti locali), secondo la quale la rettifica può essere disposta dall'ente previdenziale entro il più largo termine di prescrizione ordinario, anziché entro il termine di decadenza imposto attualmente, per il solo TFS, dall'art. 30, secondo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973. Tale estensione, qualora operata, determinerebbe un abbassamento della soglia di protezione del beneficiario del trattamento, il quale si troverebbe maggiormente esposto alle azioni di recupero dell'ente previdenziale.

Così posta la questione, il rimettente non considera, tuttavia, che le figure messe a raffronto - il TFS, da un lato, tuttora previsto per determinate categorie di lavoratori del settore pubblico, e il TFR, dall'altro lato, che costituisce l'istituto di applicazione generale sia per i lavoratori privati sia, in prospettiva, per gli stessi lavoratori del settore pubblico - non sono tra di loro comparabili quanto alla disciplina che, negli aspetti di dettaglio, regola le modalità di calcolo e di erogazione dei relativi assegni. La disciplina del TFS, caratterizzata anche da sostanziali differenze rispetto a quella del TFR, è stata dal legislatore introdotta - e, attualmente, viene ancora mantenuta - in considerazione sia della peculiarità del settore lavoristico cui accede, sia soprattutto della non ancora compiuta armonizzazione con la disciplina generale del settore privato.

3.3.- Nel descritto quadro, questa Corte - nello scrutinare una questione di legittimità costituzionale riguardante i diversi tempi di liquidazione previsti, rispettivamente, per il TFS e per il TFR - ha già sottolineato «la peculiarità del regime applicabile in tale materia al settore pubblico, in considerazione della preminente esigenza di ordinata e trasparente programmazione nell'impiego delle limitate risorse disponibili», peculiarità che, di per sé, è tale da «rendere ragione delle differenze censurate» tra le due discipline poste a raffronto e, conseguentemente, è sufficiente «per escludere la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della dedotta disparità di trattamento» (sentenza n. 159 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto). Analogamente, questa Corte ha escluso che i diversi regimi del TFS e del TFR possano essere tra di loro equiparati relativamente alla questione degli adeguamenti economici necessari ad assistere il passaggio dall'uno all'altro: si è quindi esclusa la violazione dell'art. 3 Cost., anche allora prospettata dall'autorità rimettente, proprio perché «l'eterogeneità della struttura, della base di calcolo e della disciplina dei regimi del TFR e del TFS, confermata anche dal laborioso processo di armonizzazione e dalla necessaria gradualità che lo ha governato, preclude la valutazione comparativa sollecitata dal rimettente» (sentenza n. 213 del 2018).

In definitiva, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può che spettare al legislatore la previsione di discipline ragionevolmente differenziate delle singole figure di indennità di fine rapporto, in considerazione del complessivo contesto in cui esse vanno a inserirsi e dell'evoluzione normativa che punta ad armonizzarle, ferma restando, in una prospettiva più generale, la loro riconduzione a una comune matrice unitaria, di natura previdenziale, che questa Corte ha costantemente riconosciuto. La conseguente discrezionalità del legislatore si apprezza particolarmente proprio nel settore del lavoro pubblico, caratterizzato, come già accennato, da un percorso di graduale passaggio dal precedente regime di TFS, che ancor oggi sopravvive, e che risulta regolato proprio dalle norme dettate dal d.P.R. n. 1032 del 1973, a quello del TFR, «tuttora ritagliato all'interno del medesimo regime pubblicistico che connotava il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni prima della privatizzazione dello stesso» (sentenza n. 244 del 2020, punto 4.1.2. del Considerato in diritto).

3.4.- Nel caso di specie, la censurata disciplina dell'art. 30 del d.P.R. n. 1032 del 1973 che regola, per il TFS, i tempi entro i quali l'ente previdenziale può procedere alla rettifica dell'originario assegno di liquidazione, pur differenziandosi da quella dettata per il TFR o per altre figure affini di indennità, non è tale da intaccare la funzione fondamentale dell'istituto. Essa, anzi, si svela pienamente in linea con la funzione previdenziale dell'indennità - da intendersi, come detto, «in tutta la pregnanza delle sue implicazioni» (sentenza n. 159 del 2019) - posto che circoscrive ragionevolmente il potere di rettifica dell'INPS mediante la previsione di due diversi termini di decadenza (annuale o di sessanta giorni), cui corrispondono due diversi *dies a quibus* (calibrati a seconda della tipologia di errore oggetto di emenda). In tal modo la disciplina risulta opportunamente ispirata alla *ratio* della tutela dell'affidamento, meritevole di particolare attenzione nel settore delle prestazioni previdenziali. La normativa scrutinata, sotto questo aspetto, opera un ragionevole bilanciamento tra le ragioni dell'Erario e l'interesse del beneficiario del trattamento.



La opzione per la eliminazione di siffatta disciplina allo scopo di favorire il complessivo percorso di riavvicinamento del TFS alle regole attualmente dettate per il settore privato, ovvero per il mantenimento della stessa, in quanto ritenuta più rispondente al perseguimento della finalità previdenziale dell'istituto, ed eventualmente estesa al TFR o alle altre figure di indennità esistenti nel nostro ordinamento, è una valutazione che, per quanto sopra rilevato, non può che spettare al prudente apprezzamento del legislatore (sentenza n. 148 del 2017, riferita a questione del tutto sovrapponibile a quella all'odierno esame, relativa alla lamentata disparità di trattamento tra i lavoratori del settore pubblico e quelli del settore privato quanto alla decadenza dalla possibilità di rettifica dei provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza).

4.- Le suesposte argomentazioni danno conto, altresì, della non fondatezza della censura incentrata sull'art. 97 Cost.

La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può, infatti, essere invocata se non attraverso la denuncia di arbitrarietà e di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 208 del 2014, n. 243 del 2005, n. 306 e n. 63 del 1995 e n. 250 del 1993; ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013).

Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, con riguardo a una fattispecie parzialmente assimilabile a quella odierna, il termine decadenziale di cui si tratta (un anno dall'adozione dell'originario provvedimento di liquidazione), lungi dal porsi in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, rappresenta uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa, «senza incidere, ovviamente, nel caso di errore non tempestivamente rettificato, sulle eventuali responsabilità individuali» (sentenza n. 191 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi primo, lettera b), e secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma, quarta sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 259

Sentenza 23 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Modalità di assegnazione - Requisiti tecnico-organizzativi e economico-finanziari richiesti agli operatori economici - Criteri di aggiudicazione e di valutazione delle proposte progettuali - Obblighi e limiti gestionali dei partecipanti alle gare - Miglioramenti energetici - Misure di compensazione ambientale e territoriale - Determinazione della componente fissa del canone - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, artt. 12, commi 2 e 3, in combinato disposto con l'art. 15, comma 2, della medesima legge regionale, 13, comma 1, 18, 19, 20, 21, 24, comma 2, in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, lettera *f*), della medesima legge regionale.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *e*), *h*) ed *s*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

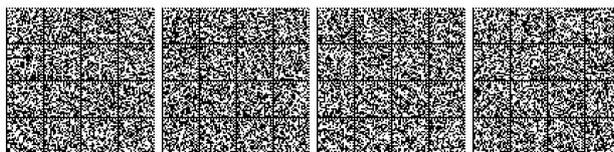
Giudici: Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, commi 2 e 3 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 15, comma 2); 13, comma 1; 18; 19; 20; 21 e 24, comma 2 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, lettera *f*), della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata 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) e ss.mm.ii.», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 settembre - 5 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione della Regione Basilicata, nonché l'atto di intervento di Enel Produzione spa;
udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2021, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. «12, commi 2 e 3, 13, comma 1, 15 comma 2, 18, 19, 20, 21 e 24, comma 2», della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata 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) e ss.mm.ii.», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Premette il ricorrente che le norme impugnate recano la disciplina regionale diretta a regolare i processi autorizzatori riguardanti le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche e lamenta che esse solo apparentemente rispetterebbero il riparto di competenze legislative fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Nota, in termini generali, l'Avvocatura generale dello Stato che «numerosi disposizioni della legge impugnata» rimettono la disciplina di aspetti essenziali a determinazioni di regolamenti, delibere di Giunta o bandi di gara senza indicare criteri guida per l'esercizio di tale futura regolamentazione sub-legislativa, in violazione del principio di legalità.

1.1.- Nello specifico, secondo il ricorso, tutte le norme soffrirebbero del medesimo vizio di contrasto con l'invocato parametro costituzionale tramite la violazione della «riserva di legge regionale» stabilita dal legislatore statale quale principio fondamentale della materia con l'art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999. Il Governo, quindi, con otto motivi declina tale comune vizio per ciascuna delle impugnature disposizioni regionali, raffrontando l'oggetto della disciplina demandata, di volta in volta, dal legislatore nazionale alla legislazione regionale con la specifica previsione della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, che, anziché dettarne le regole, le affiderebbe alla discrezionalità di un ulteriore atto regolamentare o amministrativo.

1.1.1.- In primo luogo, l'art. 12, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021 contrasterebbe con il comma 1-ter, lettera e), numero 1), dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, che, tra gli ambiti assegnati alla disciplina legislativa regionale, ricomprende il requisito di adeguata capacità organizzativa e tecnica richiesto ai partecipanti alle procedure di assegnazione delle concessioni, da individuare imprescindibilmente nella «avvenuta gestione, per un periodo di almeno cinque anni, di impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3 MW».

La norma impugnata violerebbe la riserva di legge regionale in quanto, dopo avere previsto la necessità del requisito «professionale» minimo imposto dallo Stato, affida a disposizioni regolamentari l'individuazione del suo possibile innalzamento in ragione di complessità e dimensione degli impianti oggetto di assegnazione.

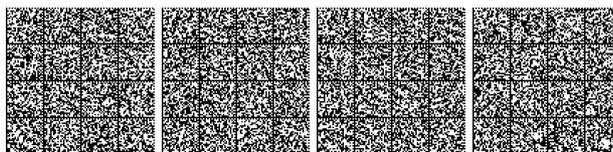
1.1.2.- In secondo luogo, l'art. 12, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021 violerebbe ancora il medesimo art. 12, comma 1-ter, lettera e), «numero 1)», del d.lgs. n. 79 del 1999 ove affida all'amministrazione regionale la determinazione di «ulteriori» requisiti di capacità tecnica, organizzativa e finanziaria e ciò, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della stessa legge regionale, con un regolamento che li definisce in uno agli elementi essenziali del bando di gara e ai criteri di selezione delle offerte.

La predeterminazione dei requisiti di ammissione degli operatori economici alle gare per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche non avverrebbe, dunque, a livello legislativo, come richiesto dalla norma statale, ma sarebbe demandata alla discrezionalità amministrativa.

1.1.3.- In terzo luogo, l'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, nella parte in cui demanda a un regolamento della Giunta la definizione dei criteri di valutazione delle proposte progettuali e dei criteri di aggiudicazione, si porrebbe in contrasto con le norme di cui alle lettere c) ed e) del comma 1-ter dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, che alla legge regionale affidano, rispettivamente, i criteri di assegnazione e di valutazione delle proposte progettuali.

La disposizione regionale, limitandosi a elencare taluni criteri minimi atti a orientare l'organo esecutivo, a questo rimetterebbe la definizione del loro esatto contenuto.

1.1.4.- L'Avvocatura dello Stato censura, altresì, l'art. 18 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, il quale demanda al bando la possibile previsione di obblighi e limitazioni gestionali condizionanti l'ammissibilità dei progetti di utilizzo delle opere e delle acque presentati dai partecipanti alla gara, «con particolare riguardo» ad alcuni elementi indicati espressamente dalla norma (tutela della sicurezza di persone e territorio, previsione di utilizzo delle acque invase per usi diversi, obblighi di cessione di acque in presenza di situazioni straordinarie, recupero o mantenimento della capacità utile di invaso, miglioramento delle modalità gestionali per ridurre gli effetti delle variazioni di portata,



rispetto di stabilite condizioni per l'esercizio e la manutenzione delle opere, rispetto della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro).

La disposizione rimetterebbe, dunque, a livello amministrativo la puntuale definizione degli oneri in discrasia con l'art. 12, comma 1-ter, lettera g), del d.lgs. n. 79 del 1999, che solo alla legge demanda la relativa definizione.

1.1.5.- Il ricorrente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021 per contrasto con l'art. 12, comma 1-ter, lettera h), del d.lgs. n. 79 del 1999.

La norma statale interposta demanda alla legge regionale la determinazione dei «miglioramenti minimi in termini energetici, di potenza di generazione e di producibilità da raggiungere nel complesso delle opere di derivazione, adduzione, regolazione e condotta dell'acqua e degli impianti di generazione, trasformazione e connessione elettrica», mentre la disposizione lucana, ancora una volta, li indica in maniera solo sommaria demandandone all'amministrazione regionale la ulteriore definizione, senza esattamente definirne l'ambito.

Ciò, secondo il ricorrente, si avrebbe in quanto, dopo avere rimesso la definizione dei miglioramenti minimi all'amministrazione regionale, la norma si limita a disporre che nell'assegnazione della concessione si tiene «in particolare» conto degli aspetti di incremento della producibilità o della potenza di generazione, incremento della potenza nominale, incremento della capacità di regolazione e modulazione della produzione degli impianti, e dotabilità di infrastrutture di accumulo idrico.

1.1.6.- È impugnato, altresì, l'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, che rimette ancora una volta all'amministrazione regionale la definizione dei livelli minimi richiesti al concessionario in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, limitandosi a determinare in «particolare» taluni obiettivi (mantenimento di continuità fluviale e livello dei laghi, modalità di rilascio delle portate nei corpi idrici a valle, tutela dell'ecosistema, valutazione dei potenziali effetti cumulativi, conseguimento dell'equilibrio tra diversi elementi, ottimizzazione delle funzioni di contenimento e regolazione delle piene).

La disposizione, dunque, non detterebbe esaustivamente i risultati minimi da conseguire, come richiesto dall'art. 12, comma 1-ter, lettera i), del d.lgs. n. 79 del 1999, ma lascerebbe spazio alla determinazione amministrativa di «ulteriori criteri» in ambiti non definiti dalla norma regionale.

1.1.7.- Con un settimo motivo di ricorso è censurato l'art. 21 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, per violazione dell'art. 12, comma 1-ter, lettera l), del d.lgs. n. 79 del 1999.

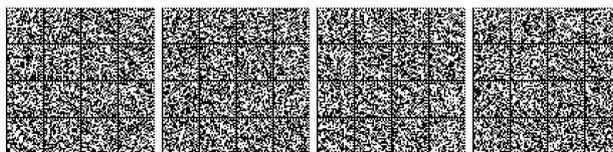
Con tecnica analoga alle ultime due disposizioni impuginate, il legislatore lucano non avrebbe disciplinato puntualmente le misure di compensazione ambientale e territoriale da destinare ai comuni nel cui territorio ricadono le opere idroelettriche, come preteso dalla norma statale, ma ne avrebbe demandato la determinazione all'amministrazione regionale con «particolare riferimento» ad alcuni interventi (ripristino ambientale tramite interventi a favore dell'ecosistema, riassetto territoriale e viabilistico, paesaggio, risparmio ed efficienza energetica, conservazione di specie e habitat, sostegni economici e tecnici per mitigare gli effetti del cambiamento climatico).

Fissando solo taluni elementi di cui l'amministrazione dovrà tenere conto, la norma regionale lascerebbe spazio alla determinazione amministrativa di «ulteriori criteri» in ambiti dalla stessa non definiti.

1.1.7.1.- Evidenzia lo Stato, in tutte e tre gli ultimi motivi, che le disposizioni statali assunte a norme interposte sono state introdotte a seguito della riforma di cui al 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, volta a garantire valori basilari tra i quali la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente e della pubblica incolumità, «riconducibili ad ambiti di competenza statale esclusiva». Pertanto, la remissione operata dagli impugnati artt. 19, 20 e 21 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021 alla regolazione dell'amministrazione regionale esporrebbe tali valori al rischio di cattivo esercizio della discrezionalità amministrativa.

1.1.8.- In ultimo, è oggetto di impugnazione l'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, relativo alla determinazione del canone per l'utilizzo della forza motrice conseguibile con le acque e con i beni costituenti la grande derivazione idroelettrica, articolato in una componente fissa e in una variabile. L'illegittimità costituzionale della disposizione, sempre per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., deriverebbe dalla violazione della norma interposta di cui «all'art. 12, comma 1-ter, lett[era] e), d.lgs. n. 79 del 1999».

La norma impugnata determinerebbe la componente fissa in «un importo minimo non espressamente definito», se non «in un importo non inferiore a 35 euro per ogni chilowatt», accompagnandosi alla previsione, contenuta nel successivo art. 31, comma 1, lettera f), che demanda ad un apposito atto regolamentare la definizione del dovuto dall'assegnatario per l'utilizzo delle opere bagnate e, dunque, «la sua determinazione in concreto».



Il ricorrente si duole, in particolare, della conseguente incertezza sull'ammontare del canone idroelettrico, che non consentirebbe di verificarne il rispetto dei principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone allo sfruttamento della risorsa pubblica e alla utilità che ne ricava il concessionario.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo il rigetto del ricorso con declaratoria di non fondatezza delle promosse questioni.

Premette la resistente che l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 delega le regioni a disciplinare, con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e prescrive che le leggi regionali di attuazione si muovano nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni dallo stesso articolo stabilite. Individua la Regione Basilicata la *ratio* di tale delega nell'essere il settore caratterizzato dall'intreccio delle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa statale esclusiva, e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, di competenza concorrente dello Stato e delle regioni.

Secondo la resistente, la legge regionale impugnata ha disciplinato modalità e procedure di assegnazione delle concessioni idroelettriche nel pieno rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale e comunitaria in materia di produzione di energia idroelettrica e dei relativi procedimenti partecipativi, demandando a disposizioni regolamentari solo aspetti di carattere strettamente tecnico-esecutivo.

2.1.- Deducendo che, neppure nelle ipotesi di riserva assoluta di legge, è escluso il potere di emanare regolamenti per assicurare l'attuazione della legge, la Regione Basilicata contesta, a monte, l'esistenza stessa di una riserva di legge regionale in seno all'art. 12, commi 1-*ter* e 1-*quinq*ues, del d.lgs. n. 79 del 1999, in quanto frutto di interpretazione letterale incoerente con la normativa costituzionale. Solo la Costituzione e gli statuti regionali, e non già una legge statale, potrebbero prevedere, a suo parere, una riserva di legge regionale.

Sottolinea, ancora, la resistente che con la riforma del Titolo V della Costituzione è stato assegnato un ruolo centrale al potere regolamentare delle regioni e correlativamente, nelle materie di potestà legislativa concorrente e residuale, ad esse sarebbe rimessa la scelta se dettare la relativa disciplina con fonte primaria o secondaria.

Sarebbe, dunque, precluso allo Stato di esautorare il potere regolamentare regionale riconosciuto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

2.1.1.- La Regione Basilicata richiama, a sostegno della sua tesi, da un lato, la giurisprudenza di questa Corte secondo cui non vi sarebbe alcuna necessità costituzionale che la legge si faccia direttamente carico della regolamentazione di ogni peculiare profilo (è citata la sentenza n. 32 del 2009) e, dall'altro lato, la giurisprudenza amministrativa secondo cui, in ambiti caratterizzati da elevato tecnicismo, l'eventuale deficit della norma primaria può essere compensato da un rafforzamento del procedimento di formazione degli atti regolamentari.

2.2.- La Regione si sofferma, poi, sulle specifiche doglianze concernenti gli artt. 18, 19, 20 e 21 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, accomunati nel ricorso dal rinvio a un provvedimento dell'amministrazione regionale, e non a un regolamento, per la specificazione tecnica del dettato normativo.

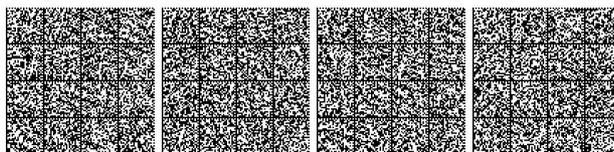
La resistente confuta, anzitutto, la premessa interpretativa di mero rinvio alla discrezionalità amministrativa per le norme relative alle modalità di assegnazione delle concessioni (art. 19), agli elementi essenziali del bando (art. 18) e alle misure di compensazione ambientali (art. 21), assumendo, piuttosto, che esse debbano essere lette in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, della stessa legge reg. Basilicata n. 29 del 2021 che, rispettivamente, alle lettere e), g) e d) affida la determinazione di tali aspetti alla Giunta con regolamento.

Quanto alla norma sui livelli minimi da conseguire da parte del concessionario in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza (art. 20), la difesa regionale sottolinea che la fonte primaria ne definisce specificamente l'oggetto e taluni aspetti, così orientando il contenuto degli atti amministrativi.

2.3.- Conclude la Regione Basilicata lamentando la violazione da parte del Governo del principio di leale collaborazione in quanto la stessa ha assunto, in fase precontenziosa, l'impegno, con l'accettazione di controparte, a modificare l'art. 31, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, cui, però, nel ricorso si fa continuo riferimento o in via diretta o in via indiretta.

La modifica proposta subordinerebbe l'emanazione di regolamenti alla «previa consultazione dei soggetti interessati», in ossequio all'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui l'inevitabile deficit di descrizione normativa per gli ambiti caratterizzati da particolare tecnicismo può essere bilanciato dal rafforzamento del procedimento di formazione degli atti regolamentari nel rispetto del cosiddetto «principio di legalità inteso in senso procedimentale» (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato n. 1532 del 2015, n. 4874 del 2014 e n. 2521 del 2012).

3.- Con atto depositato il 22 novembre 2021 l'associazione Elettrocità futura - Unione delle imprese elettriche italiane (di seguito: Elettrocità futura) ha depositato una opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-*ter*



delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo applicabile *ratione temporis*), assumendo la fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Elettricità futura condivide la premessa logica dei primi sette motivi di ricorso, in base alla quale il comma 1-ter dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 recherebbe il principio fondamentale della necessaria determinazione con legge regionale dei diversi profili concernenti le procedure di assegnazione delle grandi derivazioni a scopo idroelettrico. A suo dire, la norma interposta sarebbe anche riconducibile alle materie di competenza legislativa esclusiva della tutela della concorrenza, dell'ambiente e della pubblica incolumità.

L'associazione sostiene, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 24 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, relativo alla fissazione del canone, condividendo la prospettata violazione della riserva di legge regionale. Elettricità futura rimarca, inoltre, l'impossibilità di verificare la coerenza dell'importo stabilito con regolamento rispetto alle esigenze di economicità della produzione, di onerosità della concessione e di proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento, costituenti, principi fondamentali della materia. Rammenta, ancora, che la determinazione dei relativi valori massimi ricade nella potestà legislativa esclusiva statale della tutela della concorrenza.

L'amicus ritiene, infine, che sussisterebbero profili di illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata ulteriori rispetto a quelli fatti valere dal Governo (sono indicati gli artt. 5, comma 7, 6, comma 6, 11, 15, comma 2, 24, comma 3, 26 e 31), ma anche profili di illegittimità della stessa disciplina statale (art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che ha modificato l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999).

4.- In data 23 novembre 2021 un'ulteriore opinione scritta a sostegno dell'impugnativa del Governo è stata depositata da Utilitalia, federazione che riunisce diverse aziende, tra cui quelle di produzione di energia da fonte idroelettrica.

L'amicus curiae premette che il settore della produzione di energia da fonte idroelettrica è caratterizzato dal complesso contemperamento di una serie di rilevanti interessi pubblici, quali la valorizzazione della produzione idroelettrica nazionale, la conservazione del bene acqua, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, oltre alla tutela del diritto di proprietà e della libera e paritaria concorrenza tra gli operatori del settore idroelettrico, e sostiene che la normativa statale contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 presenterebbe, a sua volta, profili di inadeguatezza contenendo una delega sostanzialmente in bianco da parte del legislatore statale a quelli regionali. Non a caso, rappresenta lo scritto, anche le leggi adottate, in attuazione della citata norma statale, dalle Regioni Lombardia e Piemonte nonché dalla Provincia autonoma di Trento sono state oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Circa le prime sette censure del ricorso, la federazione ne condivide gli assunti, deducendo che le norme contenute negli artt. 12, commi 2 e 3, 13, comma 1, 15, comma 2, 18, 19, 20, 21 e 24, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, ove attribuiscono la disciplina di aspetti essenziali a future norme di regolamento regionale, delibere di Giunta regionale o bandi di gara, senza indicare in maniera sufficientemente stringente i principi o gli indirizzi a cui tali norme debbano attenersi, non solo violerebbero la riserva di legge regionale stabilita dall'art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999 e il principio di legalità sostanziale, ma rischierebbero, nello stesso tempo, di compromettere l'interesse alla tutela della concorrenza, perseguito dalla norma statale di riferimento.

Utilitalia rimarca, in particolare, che la *ratio* della prevista riserva di legge regionale si rinviene nelle garanzie che la fonte primaria assicura in termini di maggiore trasparenza nel procedimento di formazione, di ponderazione e stabilità delle scelte effettuate a tutela dei rilevanti interessi coinvolti, nonché nell'essere soggetta al controllo di legittimità costituzionale.

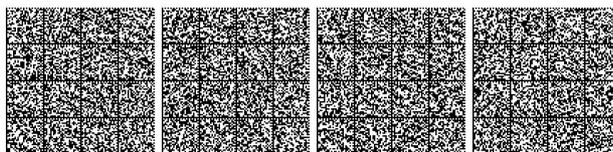
Condividendo, infine, anche le ragioni poste a sostegno dell'ottavo motivo di ricorso, l'amicus rammenta che l'onerosità delle concessioni e la determinazione dei canoni concessori sono strumentali a garantire la concorrenza tra operatori.

5.- Con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 20 ottobre 2022 entrambe le opinioni sono state ammesse in giudizio.

6.- È intervenuta in giudizio, infine, l'Enel Produzione spa (di seguito: Enel), sostenendo l'impugnativa del Governo limitatamente alle questioni dalla terza all'ottava.

Preliminarmente, la società giustifica la propria legittimazione, da un lato, in quanto titolare nella Regione Basilicata di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche con scadenza nel 2029 e, dunque, direttamente incisa dalla normativa censurata.

Dall'altro lato, invoca il superamento dell'orientamento contrario all'ammissibilità di interventi in giudizio di soggetti privi di potestà legislativa, in virtù delle modifiche operate dalla delibera di questa Corte dell'8 gennaio 2020 alle Norme integrative per i giudizi davanti a essa, applicabili *ratione temporis*. In particolare, deporrebbero per l'ammissione: il rinvio, contenuto nel modificato art. 23 (recante le norme procedurali del giudizio in via di azione), all'art. 4, ove consente l'intervento, nel giudizio incidentale, di terzi con posizione qualificata, e l'introduzione dell'istituto



dell'*amicus curiae*, che confermerebbe l'utilità di apporti di conoscenza forniti da soggetti diversi dalle parti necessarie del giudizio. In base a queste considerazioni l'interveniente ritiene che elementi utili debbano, in primis, provenire da terzi in posizione processuale particolarmente qualificata.

Nel merito, la società espone, anzitutto, le ragioni di non fondatezza dei primi due motivi di ricorso.

In particolare, l'interveniente sostiene che la Regione si è mossa nei limiti dello spazio di autonomia assegnata dalla legge statale, avendo provveduto a fissare con legge i requisiti minimi imposti dallo Stato e rimettendo alla discrezionalità amministrativa la determinazione dei requisiti aggiuntivi, previo puntuale orientamento. Il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, infatti, avrebbe imposto all'amministrazione, nella fissazione dei requisiti aggiuntivi, l'osservanza dell'art. 83 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonché la loro proporzionalità con gli elementi oggettivi della concessione, e la complessità degli interventi richiesti al concessionario.

Di contro, l'Enel deduce la fondatezza dei motivi dal terzo al settimo, prospettando che con gli artt. 13, 18, 19, 20 e 21 la legge regionale impugnata avrebbe rimesso la disciplina di aspetti essenziali del procedimento di assegnazione delle concessioni idroelettriche a fonti di rango secondario o a meri provvedimenti amministrativi senza dettare adeguate linee guida. La legge lucana, in particolare, avrebbe riprodotto il contenuto della legge statale e rinviato alla determinazione di ulteriori atti amministrativi senza conferire ulteriore apporto prescrittivo, così violando la riserva di legge regionale (ritenuta) relativa, giustificata dagli interessi delle comunità locali coinvolte.

L'interveniente condivide, altresì, l'ottava censura del ricorso afferente alla mancata determinazione del canone massimo da parte della Regione Basilicata.

Tuttavia, muovendo dall'assunto che la norma statale concernente il canone (art. 12, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999), evocata a parametro interposto, sarebbe a sua volta costituzionalmente illegittima per mancanza di fissazione del tetto massimo del canone nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva, l'interveniente sollecita l'autorimessione della relativa questione di legittimità costituzionale.

7.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria in cui replica alla difesa regionale con ulteriore illustrazione delle ragioni di fondatezza delle proposte questioni e con deduzioni aggiuntive.

Rammentando le garanzie offerte dalla legge regionale e la sua non equiparabilità al regolamento adottato dalla Giunta, la difesa statale precisa, anzitutto, che la riserva di legge prevista dal parametro interposto invocato non sarebbe assoluta, essendo unicamente imposto alle regioni di fissare in via legislativa gli elementi fondamentali della disciplina.

La memoria si sofferma, poi, diffusamente sul difetto da parte delle norme impuginate della fissazione dei principi o indirizzi cui le fonti delegate dovrebbero attenersi e, dunque, sulla indeterminatezza dei poteri attribuiti alla autorità amministrativa in violazione del principio di legalità sostanziale (si citano le pronunce di questa Corte n. 15 del 2011, n. 307 del 2003 e n. 150 del 1982).

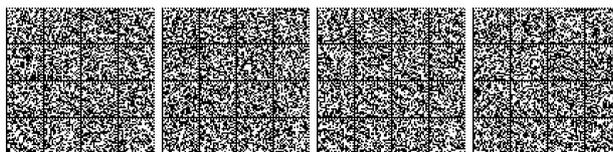
Tale principio, unitamente alla prevista riserva di legge regionale, nota lo Stato, sarebbe preordinato al corretto svolgimento della competizione tra gli operatori del settore idroelettrico e, dunque, alla tutela della concorrenza, oltre che alla tutela ambientale.

Infine, il ricorrente, nel sostenere la censura dell'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, rettifica il riferimento numerico della norma interposta nel comma 1-*quinquies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 e argomenta che la previsione della riserva di legge regionale nella determinazione del canone concessorio, ivi contenuta e violata dalla resistente, rientra tra le misure adottate dal legislatore statale per assicurare la concorrenza in modo uniforme sul territorio nazionale. Essa si aggiungerebbe ai criteri generali omogenei stabiliti nell'art. 12, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 e al parere dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

8.- In prossimità dell'udienza pubblica, anche l'Enel ha depositato memoria ove insiste per l'ammissibilità del proprio intervento e per le rassegnate conclusioni.

In ordine al primo aspetto l'interveniente esplicita, ulteriormente, come sia irragionevole e discriminatorio consentire l'ingresso nel giudizio costituzionale a formazioni sociali senza scopo di lucro e soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi, e non anche a persone giuridiche di diritto privato quando, al pari dei primi, siano a conoscenza di elementi utili alla valutazione del caso perché titolari di plurime situazioni soggettive e dotate di posizione qualificata in quanto rientranti nel ristretto novero dei destinatari della disciplina impugnata.

Sottolinea, poi, nel merito la sussistenza degli interessi unitari che devono essere salvaguardati dal legislatore nazionale e da quello regionale nella disciplina della produzione e gestione dell'energia idroelettrica, anzitutto tramite una regolazione uniforme.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 12, commi 2 e 3 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 15, comma 2), 13, comma 1, 18, 19, 20, 21 e 24, comma 2 (questo in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, deducendo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Le disposizioni regionali censurate disciplinano le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico in relazione ai requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari richiesti agli operatori economici (art. 12, commi 2 e 3), ai criteri di aggiudicazione e di valutazione delle proposte progettuali (art. 13), alle condizioni richieste per le proposte progettuali dei partecipanti alle gare in termini di obblighi e limiti gestionali (art. 18), di miglioramenti energetici (art. 19) e ambientali (art. 20) nonché di misure di compensazione (art. 21) e, infine, anche in relazione alla disciplina del canone concessorio (art. 24).

Secondo il ricorrente esse contrasterebbero tutte con la «riserva di legge regionale», quale principio fondamentale che il legislatore statale avrebbe posto all'art. 12, comma 1-*ter*, lettere *c*), *e*), *g*), *h*), *i*), *l*) e comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 nel demandare alle regioni la disciplina di ciascuno dei suddetti aspetti.

In particolare, le disposizioni impuginate si discosterebbero dal parametro interposto non provvedendo direttamente ed esaustivamente a regolare le procedure *in parte qua* né a determinare con esattezza il canone, rimettendone invece la disciplina ora a un regolamento attuativo della Giunta regionale, ora ad atti amministrativi generali e, dunque, alla discrezionalità amministrativa.

2.- In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento di Enel.

Come costantemente affermato da questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi.

Tale orientamento è stato confermato anche dopo le modifiche del 2020 alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale in quanto esse, diversamente da quanto dedotto dall'Enel, «non [hanno inciso] sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (così, ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020 e di seguito nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 221 e n. 121 del 2022; ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022, allegata alla sentenza n. 117 del 2022; ordinanza n. 134 del 2022; ordinanza letta all'udienza dell'8 giugno 2021, allegata alla sentenza n. 187 del 2021).

Quanto al supposto trattamento peggiore rispetto alle opinioni, occorre ricordare che la *ratio* dell'intervento nel giudizio costituzionale è radicalmente diversa, anche sotto il profilo della legittimazione, da quella sottesa alle opinioni degli amici curiae (sentenze n. 221 e n. 121 del 2022), come diversi sono i termini per l'ingresso in giudizio e le relative facoltà processuali.

3.- Ancora in via preliminare, deve darsi atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Basilicata, con l'art. 29 della legge regionale 15 dicembre 2021, n. 59 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2021), ha apportato talune modifiche alla legge reg. Basilicata n. 29 del 2021.

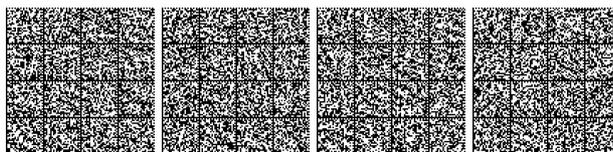
Tale *ius superveniens* non ha influenza, tuttavia, sul presente giudizio in quanto le innovazioni normative, riguardando aspetti diversi da quelli oggetto di censura, non incidono sui termini delle questioni promosse (si vedano, tra le altre, sentenze n. 270 e n. 232 del 2017).

3.1.- La novella non ha interessato, infatti, le disposizioni impuginate se non in riferimento all'art. 12 comma 2, relativo al requisito tecnico-organizzativo minimo richiesto ai concorrenti, necessario, secondo il testo originario, per la sola ipotesi delle gare per i «rinnovi» delle concessioni in atto. In particolare, la legge reg. Basilicata n. 59 del 2021 ha abrogato tale dicitura, così estendendo l'ambito applicativo della norma anche alle procedure per le assegnazioni delle nuove concessioni.

Il riferimento ai rinnovi solo in tale comma era, tuttavia, dato letterale non significativo nel contesto dell'intero art. 12, che disciplina i requisiti necessari per la partecipazione a qualunque gara indetta per la selezione del concessionario. Lo stesso ricorrente, infatti, non lamentandosi della originaria dizione, ha ritenuto (espressamente) assodato il riferimento della singola norma a tutti i procedimenti di gara. L'intervento abrogativo è, dunque, conferma di tale esegesi.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili.

5.- Le prime sette questioni, che hanno ad oggetto le disposizioni sulle procedure di assegnazione, sono inammissibili per inconferenza del parametro costituzionale, individuato dall'Avvocatura dello Stato e, prima ancora dalla delibera del Consiglio dei ministri, esclusivamente nel terzo comma dell'art. 117 Cost., in riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».



Il dato normativo e i precedenti di questa Corte in argomento portano, invece, a ricondurre la disposizione interposta, costituita dall'art. 12, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 79 del 1999, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.; ciò in quanto la normativa in esame ha precipuamente ad oggetto la disciplina delle procedure di evidenza pubblica e, in particolare, quella delle «procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, [delle] procedure di affidamento [...], [dei] criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza» (così sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 4 del 2022 e n. 411 del 2008).

5.1.- Quanto al dato normativo, va considerato che la menzionata norma statale afferisce letteralmente alle «modalità e [...] procedure di assegnazione» delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico e, nelle diverse lettere in cui si compone, richiamate in ricorso, provvede alla specificazione dei profili rimessi alla legislazione regionale che, per contenuto, sono tutti riconducibili allo sviluppo delle gare: quelli attinenti ai criteri di ammissione e assegnazione (lettera *c*), ai requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari richiesti ai concorrenti e ai criteri di valutazione delle proposte progettuali (lettera *e*), nonché alle condizioni richieste per le proposte progettuali dei partecipanti alle gare in termini di obblighi e limiti gestionali (lettera *g*), di miglioramenti energetici (lettera *h*) e ambientali (lettera *i*) e misure di compensazione ambientali e territoriali (lettera *l*).

La riconduzione della normativa interposta nell'ambito materiale delle procedure di evidenza pubblica e, dunque, della concorrenza «per il mercato», trova conferma in ulteriori dati normativi.

In primo luogo, la legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), al dichiarato fine di dettare disposizioni «per la tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione» (art. 1), ha modificato porzioni dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, diverse sì dal comma 1-*ter*, ma ad esso connesse e parimenti riguardanti le procedure di assegnazione (commi 1-*ter*.1, 1-*quater* e 1-*sexies*): la novella conferma, dunque, l'iscrizione della disciplina *de qua* alla materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In secondo luogo, anche il dato sistematico e contenutistico delle norme-oggetto corrobora la conclusione: le disposizioni censurate si inseriscono tutte nel Titolo II della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, dedicato alle «procedure di assegnazione delle concessioni», così distinguendosi dalle restanti parti della stessa legge, inerenti, per un verso, all'uso delle acque, alle opere e ai beni funzionali alla produzione di energia idroelettrica (Titolo I, in parte riconducibile all'attuazione del comma 1 dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999) e, per altro verso, ai canoni e alla cessione a titolo gratuito di energia dovuti dal concessionario, ai controlli sulla sua gestione e alla durata della concessione (Titolo III, in parte riconducibile all'attuazione dei commi 1-*quinquies* e 1-*septies* dell'art. 12).

5.2.- Anche la giurisprudenza di questa Corte, intervenuta nello specifico tema delle grandi derivazioni idroelettriche, depone nel senso di ricondurre le gare indette per l'assegnazione delle loro concessioni alla «tutela della concorrenza».

In più occasioni, infatti, sono state promosse questioni di legittimità costituzionale ora di disposizioni statali che nel tempo hanno modificato le norme sulle relative gare (contenute nel più volte modificato art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999), per violazione della potestà legislativa riservata alle regioni nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ora - in senso opposto - di disposizioni regionali per contrasto con tale norma statale, assunta quale parametro interposto per la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Ebbene, le pronunce di questa Corte intervenute al riguardo hanno sempre ricondotto la disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario all'ambito della «tutela della concorrenza», senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico.

In particolare, nella sentenza n. 28 del 2014 è stata respinta l'impugnazione regionale di disposizioni statali che dettavano la disciplina delle procedure di evidenza pubblica, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi, proprio perché ascritte al detto titolo di competenza esclusiva dello Stato.

Per contro e coerentemente, con la sentenza n. 339 del 2011 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme regionali intervenute a disciplinare «i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara», per invasione della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Ancor prima, la sentenza n. 1 del 2008 ha affermato che l'impugnata disciplina statale, in quanto concernente «l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica», era riconducibile alla tutela della concorrenza, pur interferendo su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, relativa alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Da tale interferenza questa Corte ha tratto, tuttavia, la sola conseguenza del necessario coinvolgimento regionale sul «piano amministrativo».

Da ultimo, con la sentenza n. 117 del 2022 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme provinciali trentine che, dettate nell'esercizio della potestà legislativa primaria (attribuita con la modifica statutaria nel 2017) in



ordine alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni idroelettriche, hanno previsto, per la valutazione finale dei progetti presentati dai concorrenti, un procedimento articolato in più fasi. Questa Corte ha ritenuto, al riguardo, che il legislatore trentino si era discostato dalla previsione del vigente art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, che impone per tale valutazione un procedimento unico cui partecipano anche amministrazioni statali preposte alla tutela degli interessi coinvolti. Dandosi seguito al motivo di ricorso concernente, fra l'altro, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., si è più esattamente qualificata tale disposizione come «norma fondamentale di riforma economico-sociale», in quanto dettata per la regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia e, per quanto qui interessa, della concorrenza.

5.3.- In conclusione, non può revocarsi in dubbio che tanto la normativa interposta quanto la normativa regionale censurata siano da ascrivere all'ambito della «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e non alla materia «produzione, trasporto, e distribuzione nazionale dell'energia», cui unicamente, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri le ha ricondotte nel ricorso. Ne discende che le promosse questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili, in ragione dell'inconferenza del parametro.

6.- Parimenti inammissibile, ma per una diversa ragione, è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 29 del 2021, che disciplina la determinazione della componente fissa del canone dovuto dal concessionario per l'utilizzo della forza motrice conseguibile con le acque e con i beni costituenti la grande derivazione idroelettrica.

Il ricorrente ne assume il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 12, «comma 1-ter, lett. e)» (*recte*: comma 1-*quinqies*) del d.lgs. n. 79 del 1999, che prevede l'articolazione del corrispettivo dovuto dal concessionario in una componente fissa, legata alla potenza nominale media di concessione, e in una componente variabile, calcolata come percentuale dei ricavi normalizzati, e che demanderebbe alla legge regionale la concreta determinazione («i concessionari [...] corrispondono [...] un canone [...] determinato con legge regionale»).

Lamenta la difesa statale che il comma 2 dell'indicato art. 24 - limitandosi a stabilire per la componente fissa del canone solo «un importo minimo non espressamente definito» e accompagnandosi alla previsione, contenuta nel successivo art. 31, comma 1, lettera f), che demanda «ad un apposito atto regolamentare la sua determinazione in concreto» - genera incertezza sull'ammontare della somma dovuta e impedisce la verifica del «rispetto dei principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sono richiamate le sentenze n. 119 del 2019 e n. 155 del 2020).

6.1.- La censura è, in particolare, carente di motivazione.

Per costante orientamento di questa Corte, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 119 del 2022, n. 219 e n. 171 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021).

6.2.- Nel caso di specie il ricorrente ha, innanzitutto, ommesso di rappresentare che la componente fissa del canone «binomio» è disciplinata non solo dal comma 1-*quinqies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, ma anche dal successivo comma 1-*septies*, a mente del quale il suo valore minimo deve essere determinato con decreto ministeriale e che, in difetto di sua emanazione entro un certo termine, è consentita alla regione la determinazione rispettando il parametro numerico minimo di 30 euro per potenza nominale media. La Regione Basilicata, proprio a fronte della mancata emanazione del decreto ministeriale nel previsto termine, ha emanato la norma di disciplina del valore minimo della componente fissa rispettando il valore numerico posto dalla legge statale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri non ha, dunque, raffrontato la norma impugnata con tale ulteriore disposizione statale.

6.3.- Il ricorrente, inoltre, non spiega come sarebbe vulnerata la sostenuta «riserva di legge regionale» a fronte: a) della disciplina del canone, dettata dalla Regione con fonte primaria, che, da un lato, rispetta il valore minimo della componente fissa del canone stabilito dallo Stato e, dall'altro, determina la componente variabile in misura non oggetto di impugnazione (e regolata dal comma 3 dell'art. 24 della medesima legge reg. Basilicata n. 29 del 2021); b) dell'essere demandati al regolamento (art. 31, comma 1, lettera f) i soli criteri per la determinazione del canone minimo dovuto dall'assegnatario per l'utilizzo delle opere bagnate (opere di raccolta, di regolazione e di condotte forzate ed i canali di scarico); c) della mancata previsione da parte della legge statale di un canone massimo.

Il ricorrente non ha, quindi, assolto l'onere di motivazione, con conseguente inammissibilità della promossa questione di legittimità costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento di Enel produzione spa;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, commi 2 e 3 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 15, comma 2); 13, comma 1; 18; 19; 20; 21 e 24, comma 2 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, lettera f), della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, recante «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata 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) e ss.mm.ii.», promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220259

N. 260

Sentenza 24 novembre - 20 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina impropria - Equiparazione sanzionatoria tra l'ipotesi di chi adoperi violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per assicurarne a sé o ad altri il possesso, e quella di chi tenga la medesima condotta allo scopo di procurare a sé o ad altri l'impunità o, in via subordinata, al solo scopo di fuggire - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M.G. E.A., con ordinanza del 12 luglio 2021, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 novembre 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 luglio 2021, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, limitatamente alle parole «o per procurare a sé o ad altri l'impunità», e, in via subordinata, «nella parte in cui si applica anche all'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire».

Il giudice *a quo* considera irragionevole, al metro dell'art. 3 della Costituzione, l'equiparazione del trattamento sanzionatorio disposta dalla norma censurata tra le due fattispecie di rapina cosiddetta impropria, cioè tra l'ipotesi in cui l'autore del reato adoperi violenza o minaccia, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per assicurarne a sé o ad altri il possesso e quella in cui tenga la medesima condotta al solo scopo di procurare a sé o ad altri l'impunità.

2.- Il rimettente, chiamato a giudicare su un'imputazione di tentata rapina impropria, espone che gli atti istruttori, pur avendo confermato il tentativo dell'imputato di impossessarsi di alcune confezioni di generi alimentari sottraendole dai banchi di un supermercato, hanno dimostrato che costui ha adoperato violenza e minaccia, ai danni dell'addetto alla vigilanza dal quale era stato fermato, al solo scopo di guadagnare la fuga, non per assicurarsi il possesso della merce, già recuperata dal direttore dell'esercizio commerciale.

Con riferimento a siffatta azione delittuosa, il Tribunale di Firenze denuncia come irragionevole punire nello stesso modo chi persegue «uno scopo illecito, e precisamente il possesso del bene altrui», e chi viceversa, avendo rinunciato al fine di profitto, ha ormai soltanto «uno scopo di per sé lecito, cioè la fuga o comunque l'impunità».

3.- Il giudice *a quo* considera la questione «parzialmente diversa» da quelle che questa Corte ha dichiarato non fondate con la sentenza n. 190 del 2020 e manifestamente infondate con l'ordinanza n. 111 del 2021.

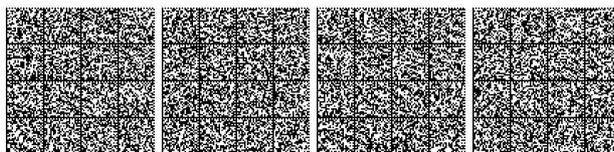
La differenza consisterebbe nel fatto che, mentre allora era censurata l'equiparazione sanzionatoria della rapina impropria alla rapina cosiddetta propria, ponendosi quindi in comparazione il secondo comma con il primo comma dell'art. 628 cod. pen., ora si contesta invece l'equiparazione tra le due ipotesi di rapina impropria, accomunate dal secondo comma dell'art. 628 cod. pen. malgrado la diversa finalità dell'agente.

4.- Per evidenziare come possa darsi un trattamento sanzionatorio differenziato in base alla finalità perseguita dall'autore del reato pur nella sostanziale identità della condotta, il rimettente porta l'esempio della violenza o minaccia a pubblico ufficiale, punita diversamente nei due commi dell'art. 336 cod. pen., a seconda che il reo voglia costringere il soggetto passivo a un atto contrario ai suoi doveri oppure a un atto dovuto.

Ad avviso del giudice *a quo*, considerata la previsione - nell'art. 61, primo comma, numero 2), cod. pen. - dell'aggravante comune della commissione del reato per assicurare l'impunità di un altro reato, la sollecitata dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe la scomposizione della fattispecie delittuosa per chi, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, usi violenza o minaccia solo per procurarsi l'impunità, soggetto che non dovrebbe più rispondere del reato complesso di rapina impropria, caratterizzato dal severo minimo edittale di questo titolo di reato, bensì dei soli reati componenti, pur se il secondo aggravato dal nesso teleologico.

5.- Il Tribunale indica quale oggetto principale della domanda ablativa l'intero segmento dell'art. 628, secondo comma, cod. pen. «o per procurare a sé o ad altri l'impunità»; in subordine, «nell'ipotesi in cui il petitum sopra illustrato dovesse ritenersi troppo ampio», esso chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale della medesima norma nella sola parte in cui si applica alla fattispecie concreta in giudizio.

Il rimettente considera del resto impraticabile un'interpretazione adeguatrice, anche riguardo alla domanda subordinata, sia per la chiarezza letterale della norma censurata, sia per l'univocità della sua applicazione giurisprudenziale,



la quale esclude che il recupero materiale della cosa da parte della persona offesa interrompa l'unitarietà della condotta delittuosa e quindi ne elida l'immediatezza, richiesta dal secondo comma dell'art. 628 cod. pen.

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi la questione non fondata.

Richiamata la già menzionata sentenza n. 190 del 2020, l'interveniente osserva come la finalità perseguita dall'autore della rapina impropria, sia essa rivolta a consolidare il possesso del bene sottratto oppure a conseguire l'impunità del reato, non incide sulla relazione di immediatezza tra aggressione al patrimonio e aggressione alla persona, la quale giustifica l'unificazione in un reato complesso, più grave delle sue parti.

In prossimità della camera di consiglio, l'Avvocatura ha depositato memoria, illustrativa di analoghe argomentazioni, sulla scorta delle quali è tornata a sollecitare la declaratoria di non fondatezza della sollevata questione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., limitatamente alle parole «o per procurare a sé o ad altri l'impunità», ovvero, in subordine, «nella parte in cui si applica anche all'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire».

Ad avviso del rimettente, sarebbe irragionevole l'equiparazione sanzionatoria disposta dalla norma censurata tra le due ipotesi di rapina cosiddetta impropria, cioè tra quella di chi adoperi violenza o minaccia, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per assicurarne a sé o ad altri il possesso e quella di chi invece tenga la medesima condotta - come nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - al solo scopo di procurare a sé o ad altri l'impunità.

Infatti - assume il Tribunale -, mentre nella prima ipotesi l'autore del reato aggredisce la persona per «uno scopo illecito, e precisamente il possesso del bene altrui», nella seconda egli, rinunciando al fine di profitto, asseconda un «anelito di libertà»: illeciti nell'un caso sia il mezzo sia il fine, nell'altro illecito sarebbe soltanto il mezzo, «ma il fine perseguito di per sé è lecito».

2.- Le questioni - principale e subordinata - non sono fondate.

3.- In base alla descrizione che ne dà il primo comma dell'art. 628 cod. pen., la rapina cosiddetta propria è integrata dalla condotta di chi, per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impadronisce della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene.

Il secondo comma del medesimo art. 628 cod. pen. assoggetta alla stessa pena della rapina propria «chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta, o per procurare a sé o ad altri l'impunità», in tal modo configurando le due ipotesi di rapina impropria, l'una a dolo di possesso e l'altra a dolo di impunità.

3.1.- Per costante orientamento di questa Corte, la definizione delle fattispecie astratte di reato e la determinazione del relativo trattamento sanzionatorio sono riservate alla discrezionalità del legislatore, le cui scelte sono sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2022, n. 62 del 2021, n. 136 del 2020 e n. 68 del 2012; ordinanze n. 207 del 2019 e n. 247 del 2013).

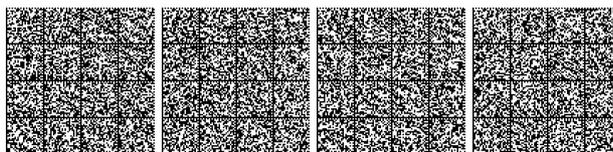
3.2.- Con la sentenza n. 190 del 2020, questa Corte ha dichiarato non fondata, tra le altre, una questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., in riferimento all'art. 3 Cost.

Tale sentenza è evocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, onde evidenziare che le odierne questioni sono pregiudicate in direzione della non fondatezza.

Il rimettente assume trattarsi invece di una questione «parzialmente diversa», perché allora era censurata l'equiparazione sanzionatoria tra rapina impropria e rapina propria, ora quella tra rapina impropria a dolo di possesso e rapina impropria a dolo di impunità.

3.3.- Pur nella parziale differenza di prospettiva, la *ratio* decidendi del menzionato precedente vale anche per le questioni in scrutinio e ne segna l'esito.

Deve invero ribadirsi quanto osservato allora, cioè che il tratto qualificante del delitto di rapina è l'impiego di «una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto - di tempo e di luogo - di una aggressione patrimoniale», giacché «la combinazione di tali elementi comporta non irragionevolmente un trattamento sanzionatorio diverso rispetto a quello che sarebbe applicabile in base al cumulo delle figure componenti».



Oltre che nella rapina propria, questa connotazione ricorre anche nella rapina impropria, e, per quanto ora specificamente interessa, in entrambe le ipotesi di quest'ultima, a prescindere dalla circostanza che l'agente si sia determinato a usare la violenza o la minaccia al fine di consolidare la relazione materiale con la cosa sottratta oppure allo scopo di guadagnare la fuga, ovvero per ambedue le finalità insieme.

3.4.- Come nel confronto con la rapina propria, oggetto della ricordata sentenza n. 190 del 2020, anche nella comparazione tra le due ipotesi di rapina impropria è decisivo il requisito dell'immediatezza, che il secondo comma dell'art. 628 cod. pen. postula nella sequenza tra aggressione al patrimonio e aggressione alla persona.

Invero, la contestualità delle offese a due beni giuridici così qualificati, che fa apparire non irragionevole la scelta del legislatore di unificarne la punizione sotto specie di un reato complesso, si verifica nella rapina impropria a dolo di impunità, non meno che in quella a dolo di possesso.

3.5.- L'estremo dell'immediatezza differenzia la struttura della rapina impropria a dolo di impunità da quella del reato teleologicamente aggravato di cui all'art. 61, primo comma, numero 2), cod. pen.

Per quest'ultimo - a parte la dibattuta questione della possibilità del concorso o della necessità dell'assorbimento rispetto alla stessa rapina impropria - non è richiesta una specifica relazione di contestualità in rapporto al reato del quale si vuole procurare l'impunità, sicché la comparazione istituita a proposito dal rimettente denuncia una chiara eterogeneità del tertium.

Altresì incongruo è il raffronto - proposto dal rimettente - con la violenza o minaccia a pubblico ufficiale, che l'art. 336 cod. pen. configura invero come reato complesso di pericolo (non essendone elemento costitutivo il compimento dell'atto d'ufficio), mentre la rapina, anche nelle due forme improprie, è un reato complesso di danno (lesivo cioè sia del patrimonio che della persona).

3.6.- Oltre che sul piano della struttura e dell'offensività, le due ipotesi di rapina impropria non differiscono tra loro neppure sul piano soggettivo dell'intensità del dolo, poiché anche quello di impunità può non essere un dolo d'impeto, e avere invece carattere programmatico, come nella rapina propria e nella rapina impropria a dolo di possesso.

Infatti, «è perfettamente concepibile che il ricorso alla violenza come mezzo per conseguire l'impunità o assicurare il possesso della cosa sia realmente programmato, a titolo eventuale o perfino come passaggio ineliminabile per il perfezionamento del reato patrimoniale (si pensi alla sicura necessità di superare controlli in uscita dal luogo della sottrazione)» (ancora sentenza n. 190 del 2020).

3.7.- L'insistenza del rimettente sull'«anelito di libertà», che a suo avviso animerebbe la rapina impropria a dolo di impunità, rendendola meno grave di quella a dolo di possesso, tradisce la sovrapposizione di due concetti profondamente diversi, quali sono, per l'appunto, la libertà, da un lato, e l'impunità, dall'altro.

Ovviamente, la naturale aspirazione dell'individuo alla massima libertà è incomprimibile se egli non si rende autore di fatti illeciti, offensivi per gli altri consociati, dei quali la legge penale lo chiama a rispondere: sottraendosi alla responsabilità, la libertà si trasforma in impunità.

Come osservato dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione, nella pronuncia che ha dichiarato configurabile il tentativo di rapina impropria, la violenza e la minaccia non vengono considerate dall'art. 628, secondo comma, cod. pen. come entità giuridiche avulse, bensì con riferimento alla pregressa attività criminosa, per la quale il reo intende assicurarsi l'impunità (sentenza 12 settembre 2012, n. 34952).

E ancora, per costante giurisprudenza di legittimità, commette rapina impropria chi adopera violenza o minaccia, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per evitare tutte le conseguenze penali e processuali del reato commesso, quali il riconoscimento, la denuncia o l'arresto (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 1º febbraio 2012, n. 4271; sezione settima penale, ordinanza 3 luglio 2018, n. 29752).

3.8.- Occorre considerare infatti che, per la rapina impropria, anche solo tentata, l'art. 380, comma 2, lettera f), del codice di procedura penale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza e che, di conseguenza, trattandosi di un delitto perseguibile d'ufficio, vi è anche la facoltà di arresto da parte dei privati, a norma dell'art. 383, comma 1, dello stesso codice.

Proprio in base a questo rilievo, la Corte di cassazione ha avuto occasione di statuire, in una fattispecie analoga a quella dell'odierno incidente di legittimità costituzionale, che chi usa violenza o minaccia in danno del personale di un supermercato per procurarsi l'impunità immediatamente dopo la sottrazione di merce non può invocare la legittima difesa se trattenuto dal personale stesso nel tempo strettamente necessario alla consegna agli organi di polizia giudiziaria (sezione seconda penale, sentenza 3 dicembre 2014, n. 50662).

Ove pure si aderisse alla prospettiva del rimettente, «sciogliendo» il reato complesso e isolandone la componente patrimoniale, l'autore sarebbe comunque soggetto ad arresto facoltativo in flagranza per il delitto di furto, a norma dell'art. 381, comma 2, lettera g), cod. proc. pen., sicché, anche da questo punto di vista, la violenza o minaccia che



egli si determinasse a usare per guadagnare la fuga sarebbero un mezzo per sottrarsi allo svolgimento dei doverosi accertamenti e all'esercizio dei legittimi poteri della polizia giudiziaria.

3.9.- Le considerazioni svolte finora possono essere riferite, oltre che alla questione sollevata dal Tribunale di Firenze in via principale, avente ad oggetto il pertinente inciso dell'art. 628, secondo comma, cod. pen. («o per procurare a sé o ad altri l'impunità»), anche alla questione in subordine, che il giudice *a quo* restringe all'ipotesi specifica in cui l'agente, «dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire».

Se si eccettua il caso di scuola in cui la cosa inizialmente sottratta sia recuperata dal titolare perché abbandonata dall'agente di sua libera iniziativa, non determinata da fattori esterni, ipotesi nella quale può eventualmente configurarsi una desistenza volontaria, agli effetti dell'art. 56, terzo comma, cod. pen., anche la questione subordinata rimanda pur sempre a una contestuale duplice aggressione - al patrimonio e alla persona altrui -, in ordine alla quale, per ciò che si è detto, non è irragionevole l'opzione legislativa dell'unificazione in reato complesso.

4.- In base a tutto quanto esposto, le questioni vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

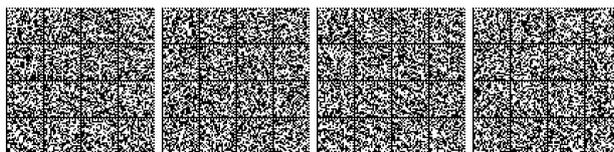
T_220260

N. 261

Ordinanza 24 novembre - 20 dicembre 2022

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Acquisizione di corrispondenza scritta del senatore Matteo Renzi, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nell'ambito del procedimento penale a suo carico - Difetto di una previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti di tale Procura - Lamentata violazione dell'attribuzione che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza - Ammissibilità del ricorso.



- Decreti di acquisizione di corrispondenza scritta del senatore Matteo Renzi, disposti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nell'ambito del procedimento penale a carico dello stesso senatore.
- Costituzione, art. 68, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'acquisizione di plurime comunicazioni del senatore Matteo Renzi, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze nell'ambito del procedimento penale a carico dello stesso senatore e altri, in assenza di una previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica, promosso da quest'ultimo con ricorso depositato in cancelleria l'11 maggio 2022 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 novembre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'11 maggio 2022 (reg. confl. poteri n. 10 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, per avere quest'ultima acquisito agli atti del procedimento penale iscritto al n. 3745 del registro delle notizie di reato del 2019, instaurato nei confronti del senatore Matteo Renzi e di altri soggetti, corrispondenza scritta riguardante il medesimo senatore Renzi senza previa autorizzazione del Senato della Repubblica (in quanto mai richiesta), ledendo con ciò l'attribuzione garantita al ricorrente dall'art. 68, terzo comma, della Costituzione;

che il procedimento penale in questione ha in particolare ad oggetto il sostegno economico prestato dalla Fondazione Open, o per suo tramite, all'attività politica del senatore Renzi e di altri esponenti del Partito democratico, in asserita violazione della normativa sul finanziamento dei partiti politici;

che, premesso che il senatore Renzi era in carica dal 9 marzo 2018, data della proclamazione, e che da tale data dunque fruiva della prerogativa di cui al citato art. 68, terzo comma, Cost., il ricorrente deduce che, nell'ambito dell'attività investigativa relativa al procedimento penale dianozi indicato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze ha acquisito, a mezzo del sequestro di dispositivi mobili di comunicazione appartenenti a terzi, messaggi di testo scambiati sulla piattaforma WhatsApp tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto-15 ottobre 2019, nonché corrispondenza intercorsa tramite e-mail fra quest'ultimo e il senatore Renzi tra il 1° e il 10 agosto 2018, nel numero di quattro missive;

che, a mezzo di apposito decreto, la Procura ha inoltre acquisito - sempre senza essere a ciò autorizzata dal Senato della Repubblica - l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020;

che, ad avviso del ricorrente, la nozione di «corrispondenza», richiamata, senza altra specificazione, dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dalla disposizione attuativa di cui all'art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello



Stato), si presterebbe senz'altro a ricomprendere, oltre alla tradizionale corrispondenza cartacea recapitata a mezzo del servizio postale e telegrafico, ormai nettamente recessiva, anche i messaggi scritti scambiati attraverso strumenti di tipo informatico e telematico, resi disponibili dall'evoluzione tecnologica;

che, sebbene un indirizzo della giurisprudenza di legittimità in tema di sequestro possa far pensare il contrario, la corrispondenza, anche elettronica, resterebbe tale, senza trasformarsi in un mero documento, anche dopo che è giunta a conoscenza del destinatario, almeno fin quando permanga l'interesse alla sua riservatezza: diversamente opinando, infatti, le garanzie di cui agli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. risulterebbero agevolmente aggirabili, in quanto basterebbe attendere che la corrispondenza venga ricevuta per poterne prendere cognizione senza particolari cautele;

che, agli effetti della prerogativa parlamentare in parola, costituirebbero pertanto «corrispondenza» anche i messaggi telematici che, dopo la ricezione, restano conservati nella casella di posta elettronica del destinatario (nel caso delle e-mail), ovvero nella memoria del dispositivo mobile su cui è installata l'applicazione utilizzata per la loro trasmissione (nel caso dei messaggi WhatsApp);

che, a parere del Senato della Repubblica, rientrerebbe nell'ambito della «corrispondenza» costituzionalmente tutelata anche l'estratto del conto corrente bancario, trattandosi di documento con il quale la banca comunica al cliente dati riservati, quali le operazioni di dare e avere compiute in un determinato periodo, con indicazione dei destinatari e delle causali, le quali rivelano contratti, obbligazioni e rapporti;

che sarebbe, d'altro canto, applicabile anche al sequestro di corrispondenza il principio, affermato da questa Corte in tema di intercettazioni di comunicazioni dei membri del Parlamento, in forza del quale, ai fini dell'operatività del regime di autorizzazione preventiva previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost., quello che conta non è la titolarità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine: se questo è volto ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, anche se l'utenza sottoposta a controllo appartiene a un terzo (è citata la sentenza n. 390 del 2007);

che nella specie, di conseguenza, i messaggi WhatsApp e di posta elettronica riguardanti il senatore Renzi non avrebbero potuto essere acquisiti senza autorizzazione del Senato della Repubblica solo perché memorizzati su telefoni cellulari appartenenti a terzi;

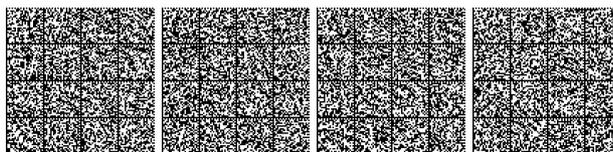
che i decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019 nei confronti di M. C. e di V. U. M., in forza dei quali erano stati sequestrati i telefoni cellulari, risultavano, infatti, dichiaratamente volti a reperire documentazione relativa ai rapporti economici della Fondazione Open (di cui M. C. e V. U. M. erano, rispettivamente, dirigente e finanziatore), sulla base dell'ipotesi investigativa che quest'ultima avesse prestato un indebito sostegno finanziario al senatore Renzi e ad altri parlamentari del Partito democratico;

che risulterebbe quindi evidente come gli atti di indagine mirassero a penetrare nella sfera delle comunicazioni di membri del Parlamento, e del senatore Renzi in particolare.

Considerato che, con ricorso depositato l'11 maggio 2022 (reg. confl. poteri n. 10 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, per avere quest'ultima acquisito agli atti del procedimento penale iscritto al n. 3745 del registro delle notizie di reato del 2019, instaurato nei confronti del senatore Matteo Renzi e di altri soggetti, corrispondenza scritta riguardante il medesimo senatore Renzi (messaggi scambiati tramite la piattaforma WhatsApp e tramite e-mail, estratto del conto corrente bancario personale) senza previa autorizzazione del Senato della Repubblica, in quanto mai richiesta: con ciò ledendo l'attribuzione garantita al ricorrente dall'art. 68, terzo comma, Cost.;

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

che, quanto al requisito soggettivo, il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (ordinanze n. 276 e n. 275 del 2008; analogamente, quanto alla Camera dei deputati, ove ad essa appartenga il membro del Parlamento coinvolto, ordinanza n. 327 del 2011);



che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, deve essere altresì riconosciuta la natura di potere dello Stato al pubblico ministero - e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013, ordinanza n. 193 del 2018) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016, n. 218 del 2012, n. 241 e n. 104 del 2011, n. 276 del 2008 e n. 124 del 2007): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017);

che, quanto al requisito oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione dell'attribuzione prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza: garanzia volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, riverberando solo indirettamente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 38 del 2019, ordinanza n. 129 del 2020; analogamente, sentenze n. 74 del 2013 e n. 390 del 2007);

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Senato della Repubblica;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 84

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sostituzione dell'art. 23 della legge reg. n. 5 del 2022 - Rifiinanziamento della legge reg. n. 28 del 2021 recante "Contributo a sostegno dell'acquisto di dispositivi per contrastare l'alopecia secondaria e attività di supporto in favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia" - Individuazione delle risorse a copertura degli oneri finanziari.

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Ampliamento delle attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale - Previsione della concessione, da parte della Regione, di un contributo *una tantum* per lavoratrici e lavoratori impiegati presso le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Previsione, per le medesime finalità, della concessione, da parte della Regione, di un contributo alle Residenze Protette (RP) private, accreditate e contrattualizzate, specificamente individuate.

- Legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), artt. 25 e 26.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (codice fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 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 Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 25 e 26 della legge regionale 22 agosto 2022, n. 24, recante «Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali nn. 9/2022, 10/2022 e 11/20022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 122 del 26 agosto 2022 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 19 ottobre 2022.

La Regione Abruzzo ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata (legge regionale n. 24/2022), i cui articoli 25 e 26 non risultano rispettosi degli ambiti costituzionali di competenza regionale discendenti dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, e dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta), nonché dell'art. 3 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.

1. Premessa

1.1 Va anzitutto ricordato, in via preliminare, che la Regione Abruzzo è impegnata, sin dal 2007, nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario in forza dell'Accordo siglato il 6 marzo 2007 tra la Regione e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze, poi recepito con deliberazione della Giunta regionale n. 224 del 13 marzo 2007. Per tale ragione, essa è tenuta a realizzare una serie di interventi volti al recupero del disavanzo sanitario e alla concomitante riorganizzazione del S.S.R. nel rispetto dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (cc.dd. L.E.A.).

La Regione è quindi soggetta alla normativa vigente in materia, ed in particolare alle disposizioni dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, in merito alla cogenza e vincolatività degli interventi individuati dal Piano di rientro. Essa è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo



alla piena attuazione del Piano, peraltro tenendo conto della compatibilità economica dei provvedimenti che si adottano con la cornice economico-finanziaria del S.S.R.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191/2009, il Piano di rientro 2007-2009 è proseguito attraverso il programma operativo 2010 (decreto del Commissario *ad acta* n. 77/2010 del 22 dicembre 2010), ed è oggi in vigore il programma operativo 2019-2021 (approvato con D.G.R. n. 880 del 22 dicembre 2021).

1.2 La legge finanziaria del 2005 (legge n. 311/2004) e l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 hanno previsto il ricorso a forme di affiancamento, da parte del Governo centrale, alle Regioni che hanno sottoscritto gli accordi contenenti i Piani di rientro. Detto affiancamento, assicurato dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (c.d. SiVeAS), si espleta anche attraverso attività relative alla preventiva approvazione dei provvedimenti predisposti dalle singole Regioni in attuazione di quanto previsto nei rispettivi Piani di rientro.

Ciò posto, nell'ambito dell'affiancamento cui anche la Regione Abruzzo è sottoposta, non risulta correttamente seguito l'*iter* procedurale per l'approvazione e la promulgazione della legge regionale in esame, considerato che il relativo disegno di legge regionale non risulta essere stato regolarmente trasmesso ai ministeri affiancanti in sede di valutazione preventiva.

1.3 Tanto premesso, e prima ancora di procedere alla impugnazione puntuale delle specifiche disposizioni regionali della legge regionale n. 24/2022, si osserva, in linea generale, come gli interventi delineati dalla stessa devono essere valutati alla luce degli obiettivi di risanamento dei conti, riorganizzazione e riqualificazione del S.S.R., proprio in ragione della sottoposizione della Regione Abruzzo alla disciplina del Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

In altri termini, deve necessariamente trattarsi di interventi coerenti con il quadro economico programmatico complessivo per il triennio 2022-2024, pena la violazione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui è da considerarsi espressione il programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro, la vincolatività delle cui previsioni è da tempo riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenza n. 130/2020), in forza del già richiamato art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, a norma del quale — si rimarca — gli interventi individuati dal Piano di rientro sono assolutamente obbligatori per la Regione sottopostavi.

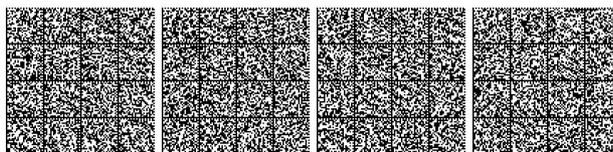
Codesta Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (*cf.* sentenze n. 91/2012 e n. 193/2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91/2012, n. 163/2011 e n. 52/2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che tanto l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010), possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della funzione pubblica» (*cf.* sentenze n. 91/2012, nn. 163 e 123/2011, nn. 141 e 100/2010). Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004 (Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91/2012).

1.4 In concreto, il provvedimento legislativo regionale *de quo* compromette i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo, ed è conseguentemente incostituzionale, nei termini che seguono.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge regionale Abruzzo n. 24/2022, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta)

L'art. 25 della legge regionale n. 24/2022 sostituisce integralmente l'art. 23 della legge regionale Abruzzo n. 5/2022 (recante «Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni»).



I primi due commi del ridetto art. 23 della legge regionale n. 5/2022 sono conseguentemente così riformulati:

«1. La legge regionale 21 dicembre 2021, n. 28 (Contributo a sostegno dell'acquisto di dispositivi per contrastare l'alopecia secondaria e attività di supporto in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia) è rifinanziata, nell'ambito del bilancio regionale di previsione finanziario 2022/2024, per l'importo di euro 100.000,00 per l'esercizio 2022 e per l'importo di euro 250.000, 00 per ciascuna delle annualità 2023 e 2024.

2. Agli oneri finanziari di cui al comma 1 si fa fronte con le risorse dello stanziamento denominato «Contributo acquisto dispositivi per contrastare alopecia secondaria pazienti oncologici», alla Missione 12, Programma 10, Titolo 1 dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2022-2024».

Le prestazioni ivi indicate non sono incluse tra le prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale. Ancorché la Regione Abruzzo garantisca tali prestazioni con risorse non destinate alla sanità, bensì al settore sociale, essa si configura comunque quale misura di assistenza «supplementare» (c.d. *extra L.E.A.*), in palese contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro dal disavanzo sanitario di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza (sentenza costituzionale n. 32/2012), che la Regione pertanto non potrebbe erogare.

Sul punto, codesta Corte costituzionale ha in più di un'occasione affermato che l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze nn. 142 e 36/2021, e n. 166/2020). È stato altresì chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, *cf.*: sentenze n. 36/2021, nn. 130 e 62/2020, e n. 197/2019).

In definitiva, in costanza del Piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato (*cf.*: sentenza costituzionale n. 161/2022).

Come anche da ultimo rilevato dalla giurisprudenza di codesta Corte con la sentenza n. 190/2022, «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, della Costituzione), posto che un impiego di risorse per prestazioni «non essenziali» verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali».

La norma regionale *de qua* si pone pertanto in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo, e conseguentemente con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di potestà legislativa concorrente in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (a valere quale parametro interposto di costituzionalità).

La disposizione, sulla base delle premesse prima esposte, contrasta infine anche con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione atteso il problema della congruità della copertura della spesa «necessaria», posto che un impiego di risorse per prestazioni «non essenziali» verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

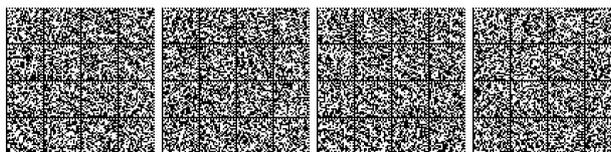
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge regionale Abruzzo n. 24/2022, per contrasto:

con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione agli articoli 40 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001 (quali norme statali interposte);

con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta).

Il comma 1 dell'art. 26 della legge regionale n. 24/2022 (rubricato «Contributo *una tantum* per lavoratrici e lavoratori delle ASP e contributo alle RP private») prevede, al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale, la concessione di un contributo «*una tantum*» non inferiore a euro 1.000,00 in favore di ciascun lavoratore e lavoratrice impiegato nelle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) abruzzesi nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

3.1 In via preliminare, si rileva che il tenore letterale della norma non consente di definire con chiarezza la platea dei destinatari dell'intervento, e quindi se la disposizione in esame si riferisca soltanto ai lavoratori e alle



lavoratrici «dipendenti» delle ASP, ovvero anche ad altre tipologie di lavoro intercorrenti con le aziende *de quibus*, e conseguentemente se il rapporto di lavoro dei medesimi sia da ricondurre (unicamente o meno) all'impiego pubblico contrattualizzato.

L'art. 11 del decreto legislativo n. 207/2001, e l'art. 15 della legge regionale Abruzzo n. 17/2011 [quest'ultima recante «Riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), e disciplina delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)»], prevedono che il rapporto di lavoro dei dipendenti delle anzidette aziende pubbliche di servizi alla persona abbia natura privatistica. In particolare, l'art. 11 del decreto legislativo n. 207/2001 dispone che la disciplina di tale rapporto di lavoro avvenga, previa istituzione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva, secondo i criteri e le modalità di cui al Titolo III - Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale del decreto legislativo n. 29/1993. Tuttavia, l'art. 3 del CCNQ del 3 agosto 2021 include nel comparto delle funzioni locali anche i dipendenti di ASP che svolgano prevalentemente attività assistenziali.

Ciò posto, considerato che i dipendenti delle ASP sono ricompresi nell'alveo dei dipendenti pubblici contrattualizzati, l'attribuzione a tali dipendenti di un emolumento economico, seppure «*una tantum*», integra una violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile». In particolare la disposizione in esame, nell'attribuire il suddetto emolumento economico aggiuntivo a dipendenti pubblici, integra una violazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001, segnatamente degli articoli 40 e 45, che riconducono la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato, nonché la determinazione del trattamento economico spettante, alla contrattazione collettiva, configurando quindi — mercé le anzidette norme interposte — una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

È inoltre leso il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, alla luce della disparità di trattamento — che verrebbe ad essere determinata dalla norma in esame — con la restante categoria di personale operante presso le ASP di riferimento e di altri territori regionali.

3.2 In aggiunta, il contributo *una tantum* di cui alla norma in esame non risulta parimenti coerente con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Abruzzo è sottoposta (v. premessa), né con le norme nazionali che non prevedono tale contributo per il 2022 per i dipendenti di altre ASP italiane: esso pertanto risulta integrare un livello ulteriore di assistenza che la Regione Abruzzo, essendo in Piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può assicurare, pur se erogata a carico del Titolo 1, Missione 12, Programma 03, ai sensi del comma 4, lettera a), del medesimo art. 26 della legge regionale n. 24/2022.

Vale anche per tale previsione normativa regionale il principio per cui, in costanza del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, rimane inibita alla Regione Abruzzo, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato (*cf.* le surrichiamate sentenze costituzionali n. 161 e n. 190/2022).

Essa si pone pertanto in contrasto (anche) con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento di finanza pubblica e tutela della salute, e con l'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, per le medesime ragioni esplicitate in relazione al motivo di ricorso sub n. 2), da intendersi qui integralmente richiamate.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge regionale Abruzzo n. 24/2022, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8-*sexies* del decreto legislativo n. 502/1992 (quale norma statale interposta)

L'art. 26, comma 2, della legge regionale n. 24/2022, prevede, dichiaratamente al medesimo scopo di cui al comma 1 (e quindi al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale), l'erogazione di un contributo (per vero non meglio specificato quanto alla sua consistenza) anche «alle Residenze protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nell'allegato 1C alla deliberazione di Giunta Regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021».

La copertura dei relativi oneri, per euro 500.000,00, è assicurata — ai sensi del comma 4, lettera c), del medesimo art. 26, mediante le risorse stanziare al Titolo 1, Missione 12, Programma 03.

Le residenze protette private interessate dalla norma sono per l'appunto quelle indicate nell'allegato 1C alla D.G. n. 656/2021, allegato che di seguito si riproduce:



ALLEGATO IC

TETTI DI SPESA ANNUALITA' 2020 - 2021

RESIDENZE PROTETTE

n°	Denominazione titolarità	Denominazione sede Operativa	Indirizzo Sede Operativa	ASL	Tipo	Totale POSTI LETTO Accreditati	TETTO DI SPESA 2020 a carico SSR	TETTO DI SPESA 2021 a carico SSR
1	Centro Servizi per Anziani del Comune dell'Aquila	Centro Servizi per Anziani del Comune dell'Aquila	Via Capo Croce 1 (AQ)	1	Pubblico	40	490.651,25	490.651,25
2	Società LIDO s.r.l.	Casa Albergo "IL CASTELLO"	Via Piana 20/21 - Crechchio (CH)	2	Privato	43	852.450,20	852.450,20
3	Società LIDO s.r.l.	Casa di Riposo "TOMMASO BERARDI"	Via della Libertà 248 - Ortona (CH)	2	Privato	80	981.302,50	981.302,50
4	Società C. SIMEONI s.r.l.	"LA CASA DEL SOLE"	Via Torre Peligna 14/A - Orsogna (CH)	2	Privato	50	613.314,06	613.314,06
5	Società C. SIMEONI s.r.l.	"SEN. E. BORRELLI"	Colle Granaro - Guardianele (CH)	2	Privato	25	306.657,03	306.657,03
7	Istituto FIGLIE DI S. CAMILLO	Casa Sollievo "SAN CAMILLO"	Via Piana 7 - Bucchianico (CH)	2	Privato	40	490.651,25	490.651,25
8	Istituto SACRI CUORI C. CIAMPOLI	Istituto "SACRI CUORI C. CIAMPOLI"	Via C. Colombo 34 - S. Vito Chietino (CH)	2	Privato	25	306.657,03	306.657,03
9	Società SANTIAGO S.r.l.	Istituto "SACRI CUORI SANTIAGO"	Via Santo Spirito 13 - Lanciano (CH)	2	Privato	35	429.319,84	429.319,84
10	FRATI RELIGIOSI dell'Ordine Frati Minori d'Abruzzo	Casa Religiosa "ANTONIANO"	Via Sant'Antonio 4 - Lanciano (CH)	2	Privato	60	735.976,88	735.976,88
11	Cooperativa Sociale FRATERNITAS	Centro Residenziale "FRATERNITAS"	Via Paludi 4 - Castel Frentano (CH)	2	Privato	30	367.988,44	367.988,44
12	Società IL GIARDINO S.p.A.	"IL GIARDINO"	Via Corradino d'Ascano 25 - Popoli (PE)	3	Privato	63	772.775,72	772.775,72
13	Cooperativa Sociale IL QUADRIFOGLIO s.c. ONLUS	"IL QUADRIFOGLIO"	Via Bompatre 36 - Giulianova (TE)	4	Privato	30	367.988,44	367.988,44
14	Società IS.EN.CO S.r.l.	"CITY RESIDENCE"	Via Vincenzo Irelli 16/18 (TE)	4	Privato	24	294.390,75	294.390,75
Totale						545	7.010.123,39	7.010.123,39

Anche tale previsione normativa è incostituzionale.

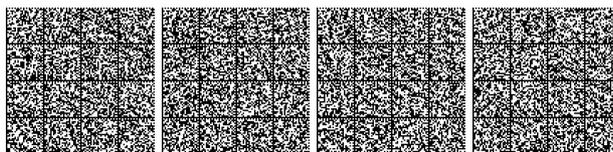
Occorre ricordare che, in base alla legislazione nazionale, i rapporti del Servizio sanitario nazionale con gli erogatori privati «accreditati» sono regolati da appositi accordi contrattuali, ai sensi dell'art. 8-quinquies del decreto legislativo n. 502/1992, ed i predetti accordi remunerano le prestazioni rese dai privati accreditati attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprendenti, ai sensi dell'art. 8-sexies del medesimo decreto legislativo n. 502/1992: (1) non sono pertanto remunerabili i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che vengano a convenzionarsi con il S.S.R., ivi compreso il costo del personale.

Le regioni, infatti, secondo la normativa statale (art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del decreto-legge n. 34/2020, convertito con legge n. 77/2020 (2)), sono state autorizzate — in correlazione con la pandemia da Covid-19 — a riconoscere esclusivamente incrementi tariffari, nei limiti della tariffa massima nazionale, ovvero un incremento di budget determinato dall'acquisto di un maggior numero di prestazioni nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario del S.S.R.

Anche per tale profilo, dunque, le norme in questione si pongono in ulteriore contrasto con l'art. 81 e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e con l'art. 8-sexies del decreto legislativo n. 502/1992, quale norma statale interposta.

(1) Art. 8-sexies del decreto legislativo n. 502/1992 - «Remunerazione»: «Le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento».

(2) Art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del decreto-legge n. 34/2020: «5-bis. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano che, in funzione dell'andamento dell'emergenza da Covid-19, hanno sospeso, anche per il tramite dei propri enti, le attività ordinarie possono riconoscere alle strutture private accreditate destinatarie di apposito budget per l'anno 2020 fino a un massimo del novanta per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'art. 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale. Il predetto riconoscimento tiene conto, pertanto, sia delle attività ordinarie erogate nel corso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del novanta per cento del budget, di un contributo una tantum legato all'emergenza in corso ed erogato dalle regioni e province autonome nelle quali insiste la struttura destinataria di budget, a ristoro dei soli costi fissi comunque sostenuti dalla struttura privata accreditata e rendicontati dalla stessa struttura che, sulla base di uno specifico provvedimento regionale, ha sospeso le attività previste dai relativi accordi e contratti stipulati per l'anno 2020. Resta fermo il riconoscimento, nell'ambito del budget assegnato per l'anno 2020, in caso di produzione del volume di attività superiore al 90 per cento e fino a concorrenza del budget previsto negli accordi e contratti stipulati per l'anno 2020, come rendicontato dalla medesima struttura interessata. Il presente comma si applica, laddove ne sussistano i presupposti, anche nei confronti delle strutture di cui all'art. 4, comma 13, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in condizioni di parità rispetto alle strutture sanitarie private accreditate. Ai soli fini del riconoscimento del ristoro ai sensi del presente comma, nei confronti delle strutture di cui all'art. 4, comma 13, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il raggiungimento del limite del novanta per cento del budget deve intendersi riferito al novanta per cento della produzione resa dalle medesime strutture nel 2019. A tal fine, il riconoscimento dell'eventuale ristoro alle predette strutture è regolato nell'ambito dell'accordo interregionale per la compensazione della mobilità sanitaria, a seguito di apposita conferenza di servizi di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a valere sul livello di finanziamento assegnato in sede di riparto per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2022, 5-ter. La disposizione di cui al comma 5-bis si applica altresì agli acquisti di prestazioni socio-sanitarie per la sola parte a rilevanza sanitaria con riferimento alle strutture private accreditate destinatarie di un budget 2020 come riportato nei relativi accordi e contratti stipulati per l'anno 2020».)



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 degli articoli 25 e 26 della legge regionale 22 agosto 2022, n. 24, pubblicata nel B.U.R. Abruzzo n. 122 del 26 agosto 2022, per contrasto, per le ragioni e nei termini dettati nel corpo del presente ricorso:

con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta);

con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera. 1), della Costituzione, in relazione agli articoli 40 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001 (quali norme statali interposte);

con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 (quale norma statale interposta);

con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8-sexies del decreto legislativo n. 502/1992 (quale norma statale interposta).

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 19 ottobre 2022, con allegata relazione;

2) copia della legge regionale Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24, pubblicata nel B.U.R. Abruzzo n. 122 del 26 agosto 2022.

Roma, 24 ottobre 2022

L'Avvocato dello Stato: CASELLI

22C00227

N. 149

Ordinanza del 14 novembre 2022 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da A.O. contro Ministero dell'interno e U.T.G. - Prefettura di Ascoli Piceno.

Straniero - Immigrazione - Emersione di rapporti di lavoro - Disciplina - Adozione di un decreto interministeriale con cui sono stabilite le modalità di presentazione dell'istanza di emersione - Fissazione, con il medesimo decreto, dei limiti di reddito del datore di lavoro richiesti per l'instaurazione del rapporto di lavoro - Omessa previsione che, laddove il rigetto della dichiarazione di emersione sia dovuto esclusivamente a fatti e condotte ascrivibili al datore di lavoro, al lavoratore vada comunque rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione o un altro titolo corrispondente alla situazione lavorativa, anche sopravvenuta, che l'interessato riesca a comprovare.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, commi 5 e 6.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 580 del 2021, proposto da..., rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Sartini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro Ministero dell'Interno e U.T.G. - Prefettura di Ascoli Piceno, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege*, in Ancona, corso Mazzini n. 55;

per l'annullamento — previa sospensione del provvedimento dello Sportello Unico per l'Immigrazione di Ascoli Piceno, prot. n. ..., mai notificato, esclusivamente comunicato via email in pari data del provvedimento, nel quale si dispone il rigetto della dichiarazione dal lavoro irregolare, presentata dal sig... in favore del sig...

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Ascoli Piceno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. Il ricorrente, cittadino marocchino irregolarmente soggiornante in Italia, impugna il provvedimento con cui la Prefettura di Ascoli Piceno - Sportello Unico per l'Immigrazione ha rigettato la domanda di «emersione», presentata in suo favore dal connazionale sig..., ai sensi dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e in seguito ulteriormente modificato (nella specie, per inciso, rileva la versione della norma vigente alla data di adozione del provvedimento impugnato, ossia il...).

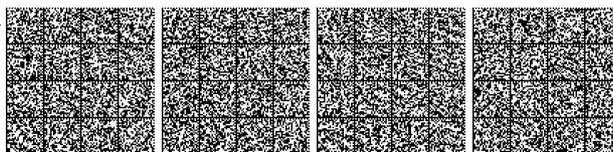
Il rigetto della domanda di «emersione» è fondato sulla seguente motivazione, espressa dalla Prefettura per *relatio-nem* al parere reso dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro: «Dagli accertamenti esperiti dallo scrivente ufficio attraverso la consultazione delle banche dati in uso e dalla consultazione della documentazione esibita, vagliati gli scritti difensivi prodotti ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990, si rappresenta quanto segue: visto che la famiglia anagrafica del datore di lavoro risulta formata da più componenti; considerato che i redditi dichiarati dal datore di lavoro non risultano conformi alle disposizioni di cui all'art. 9 del decreto interministeriale del 27 maggio 2020, come chiarito anche dalle circolari ministeriali, in particolare dalla circolare del Ministero dell'Interno del 30 maggio 2020; tenuto conto delle indicazioni fornite dalle circolari ministeriali e degli Enti previdenziali ed in particolare dal messaggio INPS n. 2327 del 4 giugno 2020, nonché dalla circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 4623 del 17 novembre 2020 la quale espressamente prevede che “nel caso di nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi, il reddito del datore di lavoro non deve essere inferiore a 27.000 euro annui anche se quest'ultimo sia l'unico percettore di reddito”; vagliati gli scritti difensivi prodotti ai sensi dell'art. bis della legge n. 241/1990 e tenuto conto che non è stato comunicato alcun soggetto che integri tali redditi; si esprime parere negativo».

2. Il sig. ... censura il suddetto provvedimento per il seguente articolato motivo, rubricato «omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione nonché violazione ed errata applicazione delle norme di diritto» e così declinato:

— la circolare ministeriale del 30 maggio 2020, richiamata in motivazione per dare fondamento al parere negativo dell'Ispettorato del Lavoro, alla pag. 9 prevede «... per il lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza alla persona — che il reddito non sia inferiore a 20.000,00 euro, se il nucleo familiare è composto da un solo percettore di reddito...», mentre nelle risposte rese dal Dicastero alle c.d. FAQ si dice che «... se invece il datore di lavoro è una persona fisica, il reddito imponibile non può essere inferiore a 20.000 euro annui. Nel caso in cui il datore di lavoro non raggiunga autonomamente tale soglia di reddito, questo potrà essere integrato dal reddito percepito da altro soggetto del nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi. In tal caso la soglia di reddito si eleva a 27.000 euro. Il coniuge ed i parenti entro il 2° grado possono concorrere alla determinazione del reddito anche se non conviventi» (domanda n. 10 FAQ del Ministero dell'Interno del 4 agosto 2020);

— alla luce di tali arresti ministeriali si deve dunque concludere nel senso che la soglia di reddito che il datore di lavoro doveva possedere per poter utilmente presentare la domanda di emersione nel caso di specie era pari a € 20.000,00 (visto che il sig. ... all'epoca dei fatti era l'unico percettore di reddito nell'ambito del proprio nucleo familiare);

— oltre a ciò, rileva il fatto che nel *format* di compilazione della domanda disponibile all'epoca di presentazione dell'istanza si legge che «Ai fini della richiesta il datore di lavoro dichiara: Persona Fisica... attesta il possesso di un reddito imponibile annuo risultante dall'ultima dichiarazione redditi non inferiore a 20.000 in quanto unico percettore di reddito nell'ambito del nucleo familiare...». Dunque era lo stesso programma telematico implementato dal Ministero dell'Interno a prevedere che, laddove il datore di lavoro fosse l'unico percettore di reddito nell'ambito del proprio nucleo familiare, la soglia di reddito minima ai fini della presentazione della domanda di emersione fosse di euro 20.000,00 annui (mentre la soglia di euro 27.000,00 veniva in rilievo solo se nell'ambito del nucleo familiare vi fossero altri percettori di reddito);



— peraltro, poiché il termine di scadenza per l'invio telematico della dichiarazione dei redditi per le persone fisiche 2021, relativa all'anno 2020, era fissata per il 30 novembre 2021 (e anche oltre, seppure con il pagamento di una minima sanzione pecuniaria), il datore di lavoro sig... avrebbe potuto attingere la soglia di reddito «richiesto» dall'I.T.L. entro il 30 novembre 2021. Ne consegue che, sotto questo punto di vista, il provvedimento impugnato è «prematuro», dovendo la Prefettura attendere quantomeno la scadenza del 30 novembre 2021 prima di definire la pratica;

— con una nuova circolare, ovvero la n. 3625 dell'11 maggio 2021, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno rettificava i contenuti della precedente nota del 21 aprile 2021 con la quale, in modo del tutto illegittimo, si escludeva la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per attesa occupazione ai lavoratori e lavoratrici migranti titolari di un rapporto di lavoro che si è concluso durante la procedura di emersione ovvero alla riapertura della pratica attraverso una nuova istruttoria, tranne nel caso di accertato rapporto di lavoro fittizio, anche nel caso di cessazione o di rigetto, per causa anche non riconducibile a forza maggiore. Questo è avvenuto a seguito delle pressioni esercitate da numerose associazioni e realtà sociali che avevano segnalato i notevoli ritardi nella definizione delle pratiche di emersione;

— nella specie, inoltre, il datore di lavoro ha versato regolarmente tutti i contributi previdenziali e fiscali previsti dalla legge, compresi quelli forfettari di euro 500,00 e di euro 624,00. Pertanto, assodato che il rapporto di lavoro per cui è causa non era fittizio e rilevata l'assenza di qualsiasi colpa in capo al ricorrente sig..., non appare giusto privare il lavoratore straniero del titolo di soggiorno per eventuali mancanze o inadempimenti che dipendono dalla condotta di altri soggetti. Nella specie, infatti, il rigetto della domanda di emersione è stato dovuto esclusivamente a fatti ascrivibili al datore di lavoro, per cui il lavoratore ha diritto in ogni caso al rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione o di altro tipo, se vi è prova certa, come nel caso odierno, della sussistenza del rapporto di lavoro (fatto peraltro mai contestato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione di Ascoli Piceno).

3. Per resistere al ricorso si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Ascoli Piceno.

Con ordinanza n. 383/2021 il Tribunale, come è accaduto in numerose analoghe vicende, ha accolto la domanda cautelare, ordinando all'amministrazione di rilasciare in favore del ricorrente un permesso di soggiorno per attesa occupazione valido fino alla pubblicazione della sentenza di merito e fissando per la trattazione del merito del ricorso l'udienza pubblica del 26 ottobre 2022.

In data 2 febbraio 2022 l'amministrazione ha depositato la documentazione comprovante l'esecuzione della predetta ordinanza cautelare.

In data 25 ottobre 2022 il ricorrente ha depositato una memoria difensiva e documentazione comprovante l'attuale situazione lavorativa.

All'udienza del 26 ottobre 2022 la causa è passata in decisione sugli scritti delle parti.

4. Il Tribunale ritiene che la causa non possa essere definita se non previa sottoposizione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020.

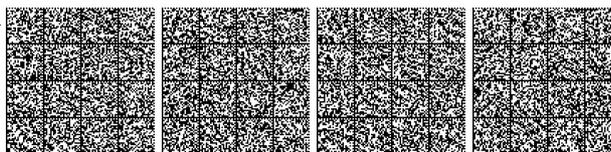
4.1. Conviene subito riportare i pertinenti stralci dell'art. 103, nella versione vigente alla data di adozione del provvedimento impugnato (...):

«1. Al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari, i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, possono presentare istanza, con le modalità di cui ai commi 4, 5, 6 e 7, per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri. A tal fine, i cittadini stranieri devono essere stati sottoposti a rilievi fotodattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 ovvero devono aver soggiornato in Italia precedentemente alla suddetta data, in forza della dichiarazione di presenza, resa ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68 o di attestazioni costituite da documentazione di data certa proveniente da organismi pubblici; in entrambi i casi, i cittadini stranieri non devono aver lasciato il territorio nazionale dall'8 marzo 2020.

2. [...]

3. Le disposizioni di cui al presente articolo, si applicano ai seguenti settori di attività:

- a) agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse;
- b) assistenza alla persona per il datore di lavoro o per componenti della sua famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o *handicap* che ne limitino l'autosufficienza;
- c) lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.



4. Nell'istanza di cui al comma 1 sono indicate la durata del contratto di lavoro e la retribuzione convenuta, non inferiore a quella prevista dal contratto collettivo di lavoro di riferimento stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, se il rapporto di lavoro cessa, anche nel caso di contratto a carattere stagionale, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 22, comma 11, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, al fine dello svolgimento di ulteriore attività lavorativa.

5. Le istanze di cui ai commi 1 e 2 sono presentate dal 1° giugno 2020 al 15 agosto 2020, con le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali da adottarsi entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso:

a) l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per i lavoratori italiani o per i cittadini di uno stato membro dell'Unione europea;

b) lo sportello unico per l'immigrazione, di cui all'art. 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni per i lavoratori stranieri, di cui al comma 1;

c) la Questura per il rilascio dei permessi di soggiorno, di cui al comma 2.

6. Con il medesimo decreto di cui al comma 5 sono altresì stabiliti i limiti di reddito del datore di lavoro richiesti per l'instaurazione del rapporto di lavoro, la documentazione idonea a comprovare l'attività lavorativa di cui al comma 16 nonché le modalità di dettaglio di svolgimento del procedimento. Nelle more della definizione dei procedimenti di cui ai commi 1 e 2 la presentazione delle istanze consente lo svolgimento dell'attività lavorativa; nell'ipotesi di cui al comma 1 il cittadino straniero svolge l'attività di lavoro esclusivamente alle dipendenze del datore di lavoro che ha presentato l'istanza.

7. Le istanze sono presentate previo pagamento, con le modalità previste dal decreto interministeriale di cui al comma 5, di un contributo forfettario stabilito nella misura di 500 euro per ciascun lavoratore; per la procedura di cui al comma 2, il contributo è pari a 130 euro, al netto dei costi di cui al comma 16 che restano comunque a carico dell'interessato. È inoltre previsto il pagamento di un contributo forfettario per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale, la cui determinazione e le relative modalità di acquisizione sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'interno ed il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

8. [...].

9. [...].

10. [...].

11. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino alla conclusione dei procedimenti di cui ai commi 1 e 2, sono sospesi i procedimenti penali e amministrativi nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore, rispettivamente:

a) per l'impiego di lavoratori per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione, anche se di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale;

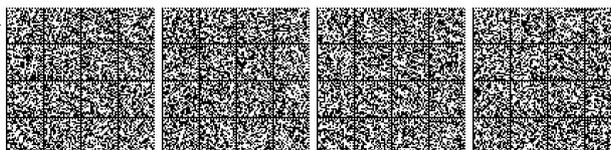
b) per l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale, con esclusione degli illeciti di cui all'art. 12 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

12. [...].

13. La sospensione di cui al comma 11 cessa nel caso in cui non venga presentata l'istanza di cui ai commi 1 e 2, ovvero si proceda al rigetto o all'archiviazione della medesima, anche per mancata presentazione delle parti di cui al comma 15. Si procede comunque all'archiviazione dei procedimenti penali e amministrativi a carico del datore di lavoro se l'esito negativo del procedimento derivi da cause indipendenti dalla volontà o dal comportamento del datore medesimo.

14. [...].

15. Lo sportello unico per l'immigrazione, verificata l'ammissibilità della dichiarazione di cui al comma 1 e acquisito il parere della questura sull'insussistenza di motivi ostativi all'accesso alle procedure ovvero al rilascio del permesso di soggiorno, nonché il parere del competente Ispettorato territoriale del lavoro in ordine alla capacità economica del datore di lavoro e alla congruità delle condizioni di lavoro applicate, convoca le parti per la stipula del contratto di soggiorno, per la comunicazione obbligatoria di assunzione e la compilazione della richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato. La mancata presentazione delle parti senza giustificato motivo comporta l'archiviazione del procedimento.



16. L'istanza di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 è presentata dal cittadino straniero al Questore, dal 1° giugno al 15 luglio 2020, unitamente alla documentazione in possesso, individuata dal decreto di cui al comma 6, idonea a comprovare l'attività lavorativa svolta nei settori di cui al comma 3 e riscontrabile da parte dell'Ispettorato Nazionale del lavoro cui l'istanza è altresì diretta. All'atto della presentazione della richiesta, è consegnata un'attestazione che consente all'interessato di soggiornare legittimamente nel territorio dello Stato fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza, di svolgere lavoro subordinato, esclusivamente nei settori di attività di cui al comma 3, nonché di presentare l'eventuale domanda di conversione del permesso di soggiorno temporaneo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

[...]

17. Nelle more della definizione dei procedimenti di cui al presente articolo, lo straniero non può essere espulso, tranne che nei casi previsti al comma 10. Nei casi di cui al comma 1, la sottoscrizione del contratto di soggiorno congiuntamente alla comunicazione obbligatoria di assunzione di cui al comma 15 e il rilascio del permesso di soggiorno comportano, per il datore di lavoro e per il lavoratore, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni di cui al comma 11. Nel caso di istanza di emersione riferita a lavoratori italiani o a cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, la relativa presentazione ai sensi del comma 5, lettera a) comporta l'estinzione dei reati e degli illeciti di cui al comma 11, lettera a). Nei casi di cui al comma 2, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni di cui al comma 11 consegue esclusivamente al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

18. Il contratto di soggiorno stipulato sulla base di un'istanza contenente dati non rispondenti al vero è nullo ai sensi dell'art. 1344 del codice civile. In tal caso, il permesso di soggiorno eventualmente rilasciato è revocato ai sensi dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

19. [...].

20. [...].

21. [...].

22. Salvo che il fatto costituisca reato più grave, chiunque presenta false dichiarazioni o attestazioni, ovvero concorre al fatto nell'ambito delle procedure previste dal presente articolo, è punito ai sensi dell'art. 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Se il fatto è commesso attraverso la contraffazione o l'alterazione di documenti oppure con l'utilizzazione di uno di tali documenti, si applica la pena della reclusione da uno a sei anni. La pena è aumentata fino ad un terzo se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale.

23. [...].

24. [...].

25. [...].

26. [...].».

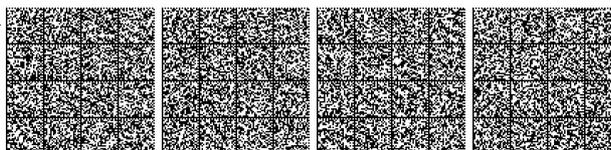
4.2. Il regolamento attuativo previsto dai commi 5 e 6 dell'art. 103 è stato emanato con il decreto ministeriale 27 maggio 2020, il cui art. 9 (rubricato «Requisiti reddituali del datore di lavoro») stabilisce quanto segue:

«1. L'ammissione alla procedura di emersione è condizionata all'attestazione del possesso, da parte del datore di lavoro persona fisica, ente o società, di un reddito imponibile o di un fatturato risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente non inferiore a 30.000,00 euro annui, salvo quanto previsto al comma 2.

2. Per la dichiarazione di emersione di un lavoratore addetto al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza alla persona per se stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità che ne limitino l'autosufficienza, il reddito imponibile del datore di lavoro non può essere inferiore a 20.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito, ovvero non inferiore a 27.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi. Il coniuge ed i parenti entro il secondo grado possono concorrere alla determinazione del reddito anche se non conviventi.

3. Nella valutazione della capacità economica del datore di lavoro può essere presa in considerazione anche la disponibilità di un reddito esente da dichiarazione annuale e/o CU (es: assegno di invalidità). Tale reddito deve comunque essere certificato.

4. In caso di dichiarazione di emersione presentata allo Sportello unico dal medesimo datore di lavoro per più lavoratori, ai fini della sussistenza del requisito reddituale di cui ai commi 1 e 2, la congruità della capacità economica del datore di lavoro in rapporto al numero delle richieste presentate, è valutata dall'Ispettorato territoriale del lavoro, ai sensi del comma 8 dell'art. 30-bis del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, sulla base dei contratti collettivi di lavoro indicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle tabelle del costo medio



orario del lavoro emanate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali adottate ai sensi dell'art. 23, comma 16 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Nel caso in cui la capacità economica del datore di lavoro non risulti congrua in relazione alla totalità delle istanze presentate, le stesse possono essere accolte limitatamente ai lavoratori per i quali, in base all'ordine cronologico di presentazione delle istanze, i requisiti reddituali risultano congrui.

Per l'imprenditore agricolo possono essere valutati anche gli indici di capacità economica di tipo analitico risultanti dalla dichiarazione IVA, prendendo in considerazione il volume d'affari al netto degli acquisti, o dalla dichiarazione Irap e i contributi comunitari documentati dagli organismi erogatori.

5. La verifica dei requisiti reddituali di cui al comma 2 non si applica al datore di lavoro affetto da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, il quale effettua la dichiarazione di emersione per un unico lavoratore addetto alla sua assistenza».

5. Ciò premesso, il Collegio, in relazione ad alcune delle censure dedotte dal ricorrente, osserva quanto segue:

5.1. Seppure è vero che in sede di prima applicazione della normativa sulla c.d. emersione del 2020 sono emerse incertezze dovute anche alla discutibile ma inveterata prassi delle amministrazioni centrali dello Stato di accompagnare qualsiasi disposizione di legge o regolamentare da un profluvio di circolari e altri atti simili (a cui si aggiungono anche le risposte rese alle c.d. *FAQ*) spesso contraddittorie o comunque non del tutto chiare, è altrettanto vero che nel corso del tempo tali incertezze, almeno per quanto riguarda la questione di diritto odiernamente controversa, sono state superate dalla giurisprudenza, la quale ha chiarito che, alla luce della ratio *legis* (di cui si dirà *infra*), il reddito minimo del datore di lavoro necessario per accedere alla procedura di «emersione» è di 20.000,00 euro nel caso di nucleo familiare composto solo dal dichiarante, mentre è pari a 27.000,00 euro nel caso di nuclei familiari composti da due o più soggetti (*ex plurimis*, TAR Campania, Napoli, sentenze nn. 973 e 1283 del 2022; TAR Toscana, n. 126/2022). La norma di cui all'art. 9, comma 2, del decreto ministeriale 27 maggio 2020, in effetti, non è scritta in maniera irreprensibile, ma è del tutto evidente che, se l'intento del legislatore era quello di evitare le denunce di rapporti di lavoro fittizi (finalizzate, cioè, unicamente a consentire a cittadini extracomunitari irregolarmente soggiornanti sul T.N. di procurarsi un titolo di soggiorno), allora il reddito del nucleo familiare del datore di lavoro deve essere sufficiente non solo a retribuire il lavoratore regolarizzato, ma anche a sostenere le esigenze di vita dei componenti il nucleo familiare. Ed è dunque assurdo ritenere che la norma possa interpretarsi nel senso che un nucleo familiare composto, in ipotesi, da cinque soggetti (di cui uno solo percettore di un reddito annuale compreso fra 20.000,00 euro e 27.000,00 euro), possa sostenere l'assunzione di un lavoratore domestico.

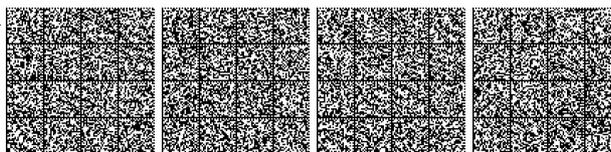
In parte qua, dunque il ricorso è infondato.

5.2. Né rileva il pur suggestivo argomento secondo cui l'intimata Prefettura, prima di definire la pratica dell'odierno ricorrente, avrebbe dovuto attendere la scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi del 2020 (ossia il 30 novembre 2021), visto che:

— in primo e dirimente luogo, il sig... non ha provato in corso di causa che il datore di lavoro sig... abbia effettivamente conseguito, nel 2020, un reddito pari ad almeno 27.000,00 euro (da solo o in concorso con altri familiari, anche non conviventi). La censura, dunque, è inammissibile in quanto ipotetica;

— in secondo luogo, in assenza di una specifica disposizione derogatrice vale il principio generale secondo cui il requisito previsto dalla legge per l'accesso ad un determinato beneficio (nella specie la c.d. «emersione») deve sussistere alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda. Nella specie, dunque, tenuto conto della tempistica prevista per la presentazione della domanda di emersione e di quella prevista invece dalla legislazione fiscale per l'inoltro delle dichiarazioni dei redditi, il reddito da considerare era quello relativo all'anno 2019.

5.3. Ugualmente irrilevanti sono le «aperture» manifestate dal Ministero dell'Interno nella circolare n. 3625 dell'11 maggio 2021, perché essa riguarda fattispecie particolari, non estensibili analogicamente (anche a questo proposito il Collegio richiama la suddetta sentenza del TAR Napoli n. 973/2022, nella parte in cui si evidenzia che «...b) la circolare del 24 luglio 2020 nel disciplinare gli effetti della cessazione del rapporto di lavoro “per causa di forza maggiore” identifica la forza maggiore con la morte dell'assistito o del datore di lavoro (per i settori dell'assistenza ai disabili e del lavoro domestico) e con la cessazione o fallimento dell'azienda (per i settori indicati nella lettera a) del comma 3 dell'art. 103, cioè agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse) e prevede la possibilità di subentro di altro datore, espressamente subordinandola alla condizione che “... sussistano gli altri requisiti previsti dalla norma” (tra cui evidentemente il reddito); solo nel caso in cui il subentro non sia possibile per fatto non dipendente dalla volontà del lavoratore, tale circolare prevede la possibilità di richiedere il permesso per attesa occupazione; c) la circolare 17 novembre 2020 conferma la indefettibilità del requisito reddituale ai fini anche del rilascio del permesso per attesa occupazione; essa infatti prevede quale condizione per il rilascio del permesso per attesa occupazione “una valutazione da parte degli Sportelli Unici volta ad escludere che la domanda di emersione sia stata



inoltrata strumentalmente, proprio per far ottenere al cittadino straniero il permesso di soggiorno”; il presupposto reddituale si colloca in questo ordine di idee avendo il chiaro scopo di impedire la regolarizzazione in presenza di rapporti di lavoro non sostenibili economicamente (e quindi presuntivamente dichiarati strumentalmente al fine di permettere la regolarizzazione in assenza di effettività del rapporto di lavoro); *d*) la circolare del 11 maggio 2021 ribadisce che la possibilità di rilascio del permesso per attesa occupazione nel caso di mancato subentro di altro datore di lavoro è subordinata agli “opportuni accertamenti ai fini di una valutazione volta ad escludere che la domanda di emersione sia stata inoltrata strumentalmente e che il rapporto di lavoro si sia instaurato in modo fittizio” e prescrive che in ogni caso sia “necessario procedere alla convocazione presso lo Sportello sia del datore di lavoro che aveva avanzato istanza di emersione che del lavoratore per il perfezionamento della procedura di sottoscrizione del contratto relativo al rapporto di lavoro cessato”, il che implica che il datore di lavoro fosse in possesso dei requisiti anche reddituali richiesti per il buon esito della procedura»).

Tutto questo al netto della questione fondamentale, ossia che una circolare amministrativa non può modificare o integrare una norma di legge o regolamentare (e nella specie l'intimata Prefettura di Ascoli Piceno si è correttamente limitata ad applicare la norma primaria e la norma regolamentare).

6. Resta dunque l'ultimo profilo sollevato dal sig. ..., ossia il fatto che, in assenza di prova circa la fittizietà del rapporto lavorativo oggetto di denuncia di «emersione», il lavoratore straniero non dovrebbe subire le conseguenze derivanti da fatti ostativi ascrivibili unicamente al datore di lavoro e, oltretutto, sottratti al potere di verifica del lavoratore.

E a questo riguardo emerge la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, la cui rilevanza nella specie discende dal fatto che, in assenza di una pronuncia della Consulta che accolga le prospettazioni che si andranno a sviluppare, il ricorso dovrebbe essere respinto nel merito.

Quanto invece alla non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale evidenzia i seguenti profili, non senza premettere che, seppure la c.d. emersione riguarda teoricamente anche lavoratori italiani o comunitari, in pratica la gran parte delle controversie giudiziali attiene alla posizione di cittadini extracomunitari, visto che, in disparte i profili inerenti la legislazione lavoristica (e i conseguenti risvolti penali), per questi ultimi l'accoglimento della dichiarazione di emersione implica soprattutto l'ottenimento di un titolo di soggiorno e, dunque, la cessazione della condizione di irregolarità.

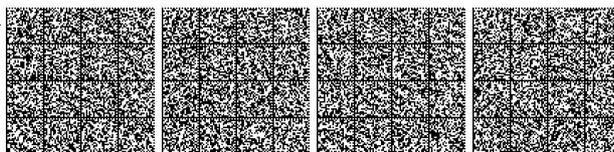
6.1. Ciò detto, in primo luogo, emerge l'assenza nel comma 6 dell'art. 103 di qualsivoglia criterio direttivo per il legislatore secondario delegato, il che si pone in contrasto con il principio desumibile dall'art. 76 della Costituzione, nonché con l'art. 17, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Al riguardo va osservato che, alla luce del principio generale espresso dall'art. 76 della Costituzione (e cioè la necessità che, laddove l'organo titolare del potere legislativo decida di delegare tale potere, al legislatore delegato, sia esso primario che secondario, devono pur sempre essere imposti limiti all'esercizio della delega, pena la possibile arbitrarietà delle norme delegate), anche nel caso di specie sarebbe stato necessario, ad avviso del Tribunale, che il legislatore ordinario indicasse quantomeno alcuni principi direttivi in merito alle modalità di individuazione del reddito minimo previsto per l'accesso alla procedura di emersione. Del resto all'interno del T.U. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche e integrazioni, si rinvengono numerose disposizioni che stabiliscono di volta in volta i requisiti reddituali che i cittadini extracomunitari debbono comprovare al fine di ottenere il rilascio del titolo di soggiorno (si vedano, ad esempio, l'art. 4, comma 3, primo periodo, o l'art. 29, comma 3, lettera *b*), per cui non si comprende la ragione per la quale il legislatore del 2020 non abbia ritenuto di dover indicare — eventualmente anche *per relationem* alle disposizioni del T.U. — i parametri a cui il Ministro dell'Interno avrebbe dovuto attenersi nell'esercizio, in parte qua, della delega.

Il Collegio, dunque, dubita della costituzionalità dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione e con l'art. 17, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

6.2. In via subordinata, rilevano invece i seguenti ulteriori profili, rispetto ai quali va operata una precisazione preliminare.

In effetti, e a differenza di quanto accaduto per le precedenti «emersioni» (art. 1-ter del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, e art. 5 del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109), l'art. 103 del decreto-legge n. 34/2020 si applica non solo ai rapporti di lavoro irregolari già essere ad una certa data, ma anche a contratti di lavoro ancora da stipulare (il comma 1, infatti, parla di «...istanza... per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale...»).



In disparte la singolarità di una disposizione che, in sostanza, «sana in anticipo» un possibile illecito, la suddetta distinzione appare rilevante al Collegio ai fini della questione oggetto della presente decisione.

In effetti, va osservato che:

laddove il rapporto di lavoro sia ancora da iniziare alla data di presentazione della domanda di emersione, è certamente necessario che il datore di lavoro, per le ragioni esposte in precedenza, dimostri la «sostenibilità» dell'assunzione, mentre, per converso, non viene logicamente in rilievo la possibile fittizietà del rapporto (se non nel caso-limite di soggetti assolutamente inabili al lavoro, con i quali non potrebbe dunque essere concluso alcun contratto di lavoro);

ma se il rapporto di lavoro è già in essere, in forma irregolare, al momento della presentazione della domanda di emersione, il rapporto fra i due termini si rovescia, essendo preliminare l'accertamento della eventuale fittizietà del rapporto, mentre, con riguardo al requisito reddituale, va solo accertato se il datore di lavoro abbia onorato i propri impegni, tanto in termini di retribuzione quanto in termini di contributi previdenziali.

Nel caso dell'odierno ricorrente viene in rilievo questa seconda fattispecie, visto che, come risulta dalla domanda presentata dal sig..., il rapporto di lavoro era in essere in forma irregolare alla data del ...

6.3. Alla luce delle prefate considerazioni, il Tribunale dubita della costituzionalità dell'art. 103 del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, nella parte in cui il legislatore, a differenza di quanto era accaduto per la c.d. emersione del 2012, non ha previsto che, laddove il rigetto della dichiarazione di emersione sia dovuta esclusivamente a fatti e condotte ascrivibili al datore di lavoro (quale è, con riferimento al caso di specie, il mancato possesso del requisito reddituale minimo di cui all'art. 9 del decreto ministeriale 27 maggio 2020), al lavoratore vada comunque rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione o un altro titolo corrispondente alla situazione lavorativa — anche sopravvenuta — che l'interessato riesca a comprovare.

Al riguardo va evidenziato che:

nel caso dell'emersione del 2012 tale disposizione fu introdotta ad opera dell'art. 9, comma 10, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99 (si veda il comma 11-*bis* dell'art. 5 del decreto legislativo n. 109/2012, il quale, per la parte di interesse, dispone che «Nei casi in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, previa verifica da parte dello sportello unico per l'immigrazione della sussistenza del rapporto di lavoro, dimostrata dal pagamento delle somme di cui al comma 5, e del requisito della presenza al 31 dicembre 2011 di cui al comma 1, al lavoratore viene rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione...»);

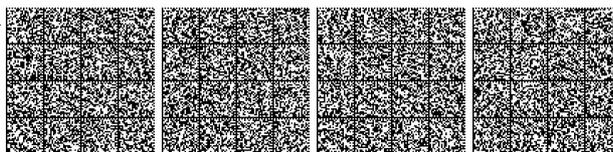
il Tribunale, in ciò concordando con la giurisprudenza maggioritaria (si veda sempre la citata sentenza del TAR Napoli n. 973/2022), non ritiene che il giudice possa introdurre *ex officio* nell'art. 103 del decreto-legge n. 34/2020 una disposizione analoga, sia perché, in generale, non è ammissibile tale opera di creazione pretoria, sia perché la norma in questione non è «necessaria» nell'economia della disciplina dell'emersione 2020 e dunque non è evincibile dal contesto normativo.

6.4. Nel merito della questione, vanno invece svolte le seguenti considerazioni.

6.4.1. Nelle sentenze di rigetto di ricorsi analoghi a quello proposto dal sig... sinora intervenute si assume che:

— «... la tesi ... secondo cui — ove il reddito del datore di lavoro sia inferiore al minimo previsto (ovvero non risulti congruo in relazione al numero di richieste presentate) — non perfezionandosi la procedura per fatto del datore di lavoro cui è estranea la volontà del lavoratore quest'ultimo avrebbe titolo al rilascio di un permesso per attesa occupazione non è persuasiva. In particolare va anzitutto negato che alla fattispecie possa applicarsi la normativa del comma 11-*bis* dell'art. 5 del decreto legislativo n. 109 del 2012 (norma che stabilisce, con riferimento alla sanatoria degli stranieri irregolari da essa prevista, che “nei casi in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, previa verifica da parte dello sportello unico per l'immigrazione della sussistenza del rapporto di lavoro, dimostrata dal pagamento delle somme di cui al comma 5, e del requisito della presenza al 31 dicembre 2011 di cui al comma 1, al lavoratore viene rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione”). La previsione in questione ha infatti carattere eccezionale e per regola generale le norme eccezionali — quali quelle disciplinanti sanatorie e/o condoni — non si applicano oltre casi e tempi da esse considerati...»;

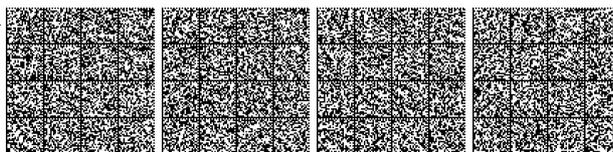
— «...la mancanza nell'art. 103 di una previsione analoga a quella della norma citata e la previsione nel comma 4 dell'art. 103 della possibilità di concessione del permesso per attesa occupazione solo nel caso di interruzione del rapporto di lavoro trova la sua presumibile giustificazione — oltre che nella circostanza che la “emersione” 2020 trova applicazione anche nel caso di datore di lavoro che intenda sottoscrivere un contratto di lavoro con uno straniero (che potrebbe oltretutto essere regolarmente presente nel territorio nazionale e titolare di un permesso di soggiorno che permetta lo svolgimento di attività lavorativa e che non sia convertibile in permesso di soggiorno per lavoro dipendente)



— nella volontà del legislatore del 2020 di prevenire facili abusi dello strumento in esame; del resto la giurisprudenza formatasi sul significato del comma 11-*bis* citato non era univoca dato che — a fronte di precedenti che avevano ricompreso il reddito insufficiente tra le “inadempienze imputabili esclusivamente al datore di lavoro” in presenza delle quali sarebbe stato consentito il rilascio del permesso per attesa occupazione alla sola condizione che fosse stata interamente pagata ogni somma dovuta a titolo contributivo, retributivo e fiscale (il pagamento infatti era configurato come prova sufficiente della effettività del rapporto di lavoro; *cf.* ad es. Consiglio di Stato, sez. III, 27 luglio 2017, n. 3935) — si ritrovano anche precedenti, invero più rigorosi, secondo i quali per “cause esclusivamente imputabili al datore di lavoro che non consentono la regolarizzazione debbono intendersi solo i comportamenti del datore di lavoro, o le circostanze al medesimo riferibili, diversi da quelli già considerati dal legislatore quale condizione ostativa (...), che si siano verificati in epoca posteriore alla presentazione della domanda di regolarizzazione, in un momento, cioè, in cui il lavoratore aveva virtualmente già maturato il diritto alla regolarizzazione sussistendone le condizioni” (*cf.* ad es. Consiglio di Stato, sez. III, 28 maggio 2018, n. 3183, T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 15 giugno 2020, n. 116, T.A.R. Piemonte, sez. I, 4 luglio 2018, n. 815)...»;

— «... dalla normativa e dalle circolari che sono state emanate per disciplinare la sanatoria del 2020 non si traggono elementi a sostegno della tesi del ricorrente. Premesso infatti che, ..., la titolarità in capo al datore di lavoro di reddito nella misura indicata dall’art. 9 del decreto ministeriale 27 maggio 2020 costituisce un presupposto indefettibile per la definizione in senso positivo della procedura dato che la titolarità di tali redditi ha la funzione di dimostrare l’effettività e/o sostenibilità del rapporto di lavoro da parte di colui che si afferma datore di lavoro ovvero si propone come tale va rilevato che: *a*) la possibilità di rilasciare il permesso per attesa occupazione nel caso di interruzione del rapporto di lavoro prevista dal comma 4 dell’art. 103 e dalle circolari (che è comunque fattispecie diversa da quella all’esame di datore di lavoro privo di redditi sufficienti) ha comunque come presupposto una istanza di emersione presentata da un datore di lavoro in possesso dei requisiti richiesti; *b*) la circolare del 24 luglio 2020 nel disciplinare gli effetti della cessazione del rapporto di lavoro “per causa di forza maggiore” identifica la forza maggiore con la morte dell’assistito o del datore di lavoro (per i settori dell’assistenza ai disabili e del lavoro domestico) e con la cessazione o fallimento dell’azienda (per i settori indicati nella lettera *a*) del comma 3 dell’art. 103, cioè agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse) e prevede la possibilità di subentro di altro datore, espressamente subordinandola alla condizione che “... sussistano gli altri requisiti previsti dalla norma” (tra cui evidentemente il reddito); solo nel caso in cui il subentro non sia possibile per fatto non dipendente dalla volontà del lavoratore, tale circolare prevede la possibilità di richiedere il permesso per attesa occupazione; *c*) la circolare 17 novembre 2020 conferma la indefettibilità del requisito reddituale ai fini anche del rilascio del permesso per attesa occupazione; essa infatti prevede quale condizione per il rilascio del permesso per attesa occupazione “una valutazione da parte degli Sportelli Unici volta ad escludere che la domanda di emersione sia stata inoltrata strumentalmente, proprio per far ottenere al cittadino straniero il permesso di soggiorno”; il presupposto reddituale si colloca in questo ordine di idee avendo il chiaro scopo di impedire la regolarizzazione in presenza di rapporti di lavoro non sostenibili economicamente (e quindi presuntivamente dichiarati strumentalmente al fine di permettere la regolarizzazione in assenza di effettività del rapporto di lavoro); *d*) la circolare del 11 maggio 2021 ribadisce che la possibilità di rilascio del permesso per attesa occupazione nel caso di mancato subentro di altro datore di lavoro è subordinata agli “opportuni accertamenti ai fini di una valutazione volta ad escludere che la domanda di emersione sia stata inoltrata strumentalmente e che il rapporto di lavoro si sia instaurato in modo fittizio” e prescrive che in ogni caso sia “necessario procedere alla convocazione presso lo Sportello sia del datore di lavoro che aveva avanzato istanza di emersione che del lavoratore per il perfezionamento della procedura di sottoscrizione del contratto relativo al rapporto di lavoro cessato”, il che implica che il datore di lavoro fosse in possesso dei requisiti anche reddituali richiesti per il buon esito della procedura. ... dunque né dalla normativa di legge né dalle circolari si trae alcuna indicazione a sostegno della tesi della possibilità di rilascio del permesso per attesa occupazione nel caso di datore di lavoro privo del reddito richiesto...»;

— «...ove si ritenesse che in caso di insufficienza del reddito del datore di lavoro sia possibile e doveroso il rilascio di permesso di lavoro per attesa occupazione, si priverebbe di ogni rilevanza la previsione di un reddito minimo del datore di lavoro (previsione — si è detto — contenuta nel comma 6 dell’art. 103 che ha la evidente funzione di prevenire elusioni e di garantire — fissando una sorta di presunzione — la sostenibilità del costo del lavoratore da parte del datore di lavoro) e si porrebbe quale unica condizione per ottenere la emersione la presentazione della istanza da parte di un soggetto che asserisca di impiegare o voler impiegare il lavoratore straniero in uno dei settori indicati nel comma 3 dell’art. 103 e l’assenza di precedenti penali ostativi in capo al datore e al lavoratore, il tutto in contrasto con il carattere eccezionale della norma di sanatoria; in definitiva, la possibilità di rilascio nel caso in cui la procedura di emersione non possa concludersi favorevolmente di un permesso per attesa occupazione presuppone che il mancato perfezionamento non dipenda dall’originario difetto di presupposti previsti dalla legge (tra cui il reddito minimo del datore di lavoro) ma da fatti successivi relativi al datore di lavoro e totalmente da lui dipendenti quali possono essere la



forza maggiore (cfr: circolare del 24 luglio 2020) e la cessazione del rapporto di lavoro (cfr: circolare del 17 novembre 2020)...»;

— «...la giurisprudenza si va orientando nel senso sopra indicato; in particolare è stato affermato che la disciplina della emersione dettata nel 2020 — a differenza di quella di cui all'art. 5, comma 11-*bis*, decreto legislativo 16 luglio 2012 n. 109 — “limita l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 11, decreto legislativo n. 286/1998 al solo caso di cessazione del rapporto di lavoro (cfr: art. 103, comma 4, decreto-legge n. 34/2020) e non contempla la possibilità di rilasciare il permesso in esame nel diverso caso in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro: ebbene, il carattere eccezionale della disciplina *de qua*, derogatoria di quella ordinaria, ne impone un'applicazione restrittiva, nel rispetto dei casi e dei tempi in essa contemplati” (cfr: Consiglio di Stato, sez. III, 17 dicembre 2021 n. 8422, T.A.R. Toscana, sez. II, 14 gennaio 2022, n. 15, id, 22 dicembre 2021, n. 1686, T.A.R. Calabria, Catanzaro, 17 gennaio 2022, n. 41, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 4 novembre 2021, n. 2424) ed è sintomatico che i precedenti citati si riferiscano a fattispecie del tutto analoghe a quella in esame di insufficienza del reddito del datore di lavoro...» (così TAR Napoli, n. 973/2022).

6.4.2. Il Collegio, pur condividendo in parte le suddette argomentazioni (come si è detto nei precedenti § 5.1. e 5.3.), evidenzia che il pre-requisito essenziale della veridicità della dichiarazione di emersione non è in discussione, il che è confermato da numerose sentenze di questo Tribunale relative alle precedenti emersioni del 2009 e del 2012, laddove si è ritenuto legittimo il rigetto della domanda di emersione ogni qualvolta l'autorità di P.S. abbia comprovato nei limiti delle proprie possibilità (e quindi anche in assenza di una sentenza penale che avesse accertato la falsità della dichiarazione) la fittizietà del rapporto lavorativo oggetto di emersione (ex multis, TAR Marche, sentenze nn. 284, 374 e 797 del 2013).

Il problema scaturisce invece dal fatto che, come si è già accennato, il lavoratore non è in grado di verificare se il datore di lavoro sia in possesso o meno del requisito reddituale minimo previsto dal decreto ministeriale 27 maggio 2020, per cui egli viene a subire (oltretutto in un momento in cui ha accettato di rivelare all'autorità di P.S. la propria posizione di irregolare) le conseguenze sfavorevoli di una vicenda che attiene esclusivamente al datore di lavoro. A questo riguardo non rileva la considerazione, emergente dall'orientamento giurisprudenziale, più rigoroso ma minoritario, richiamato anche dalla predetta sentenza del TAR Napoli n. 973/2022, secondo cui l'assenza del requisito relativo al reddito non rientrerebbe fra i fatti imputabili esclusivamente al datore di lavoro, ai sensi e per gli effetti del comma 11-*bis* del decreto legislativo n. 109/2012. In effetti, in disparte l'opinabilità di tale orientamento, resta il fatto che la corretta interpretazione della predetta disposizione è una questione di merito (questione che nel caso dell'emersione 2020 non può nemmeno porsi mancando nell'art. 103 del decreto-legge n. 34/2020 una disposizione analoga).

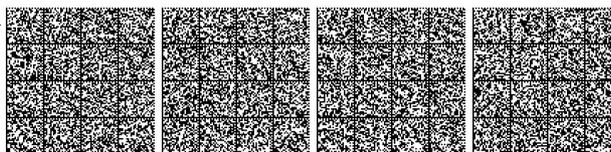
Pertanto, ferma restando la necessità di accertare la veridicità del rapporto di lavoro, sembra al Tribunale che l'art. 103, comma 6, del decreto-legge n. 34/2020 sia confliggente con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non contiene una disposizione analoga a quella del comma 11-*bis* del decreto legislativo n. 109/2012.

La questione riguarda entrambe le fattispecie di cui si è detto al precedente § 6.2. o, in via subordinata, quantomeno quella che interessa l'odierno ricorrente, visto che nella specie l'intimata Prefettura non ha mai messo in discussione la veridicità del rapporto di lavoro denunciato dal sig... (ma, in ogni caso, tale profilo ben potrebbe essere approfondito dall'amministrazione in sede di riesercizio del potere conseguente all'annullamento del provvedimento odiernamente impugnato).

6.4.3. Da ultimo va osservato che un altro dato normativo da considerare è la disposizione di cui all'art. 9, comma 5, del decreto ministeriale 27 maggio 2020, il quale, come si è visto, dispone che «La verifica dei requisiti reddituali di cui al comma 2 non si applica al datore di lavoro affetto da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, il quale effettua la dichiarazione di emersione per un unico lavoratore addetto alla sua assistenza».

Tale disposizione mette in discussione la ratio *legis* esaminata supra, non essendo agevolmente comprensibile la ragione per cui un datore di lavoro affetto da patologie o disabilità che lo rendono non autosufficiente non sia tenuto a comprovare il possesso di un requisito reddituale minimo che renda «sostenibile» l'assunzione di un lavoratore addetto all'assistenza personale.

Si potrebbe certamente sostenere che i soggetti non autosufficienti di solito percepiscono indennità (il c.d. accompagnamento) o trattamenti pensionistici che garantiscono loro un «reddito» annuo adeguato oppure fruiscono di aiuti economici da parte dei familiari e dei congiunti, ma questo non è sempre vero, esistendo, come è noto, numerosi soggetti che, pur avendo presentato domanda di accertamento dello stato di handicap, si sono visti denegare l'indennità di accompagnamento o la pensione oppure soggetti non autosufficienti che non hanno familiari o congiunti in grado di supportarli dal punto di vista economico. Inoltre non sempre l'importo periodico dell'indennità o della pensione consentono a tali soggetti di attingere un livello di reddito pari a quello previsto dall'art. 9 del decreto ministeriale 27 maggio 2020.



Se lo scopo delle norme qui in commento è quello di evitare la presentazione di dichiarazioni di emersione aventi ad oggetto rapporti lavorativi fittizi, non si comprende perché tale deprecabile fenomeno non dovrebbe riguardare anche le fattispecie di cui al comma 5 dell'art. 9 del decreto ministeriale 27 maggio 2020 (essendo al contrario già accaduto in occasione delle precedenti emersioni che fossero presentate domande di regolarizzazione relativi a rapporti di lavoro fittizi di c.d. badanti, a volte redatte e sottoscritte all'insaputa del presunto assistito).

Questo, ad avviso del Collegio, conferma che prioritario è sempre l'accertamento dell'effettiva esistenza del rapporto di lavoro, mentre la questione del reddito non può andare a detrimento del lavoratore per il quale è stata presentata la domanda di emersione.

7. Per le suesposte ragioni va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, per contrasto con gli articoli 3 e 76 della Costituzione (nonché con l'art. 17, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400) e va di conseguenza sospeso il giudizio in attesa della pubblicazione della decisione della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima):

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, per contrasto con gli articoli 3 e 76 della Costituzione (nonché con l'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400/1988);

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; riserva ogni altra decisione in rito, nel merito e sulle spese;

ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Ancona nella Camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Tommaso Capitanio, consigliere, estensore;

Giovanni Ruiu, consigliere.

Il Presidente: DANIELE

L'estensore: CAPITANIO

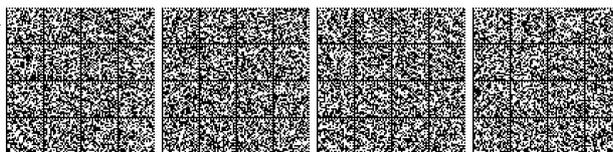
22C00244

N. 150

*Ordinanza del 21 settembre 2022 della Corte d'appello di Roma
nel procedimento civile promosso da R. G. contro Ministero della salute*

Salute (Tutela della) - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti papilloma virus - Mancata previsione.

– Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1.



CORTE DI APPELLO DI ROMA

QUARTA SEZIONE LAVORO

La Corte composta dai signori magistrati:

dott. Alessandro Nunziata – Presidente;

dott.ssa Alessandra Trementozzi – consigliere, relatore;

dott. Michele Forziati – consigliere;

Il giorno 20 settembre 2022, nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 3514 del Ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2017 e vertente tra R. G., con l'avv. Giuseppe Romeo, come da procura in atti – appellante e Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato – appellato,

ha pronunciato la presente ordinanza.

Premesso che:

con ricorso depositato in data 11 ottobre 2017 R. G. ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale di Tivoli in funzione di giudice del lavoro n. 336/2017 dell'11 aprile 2017 con cui è stata respinta la domanda, presentata da e nella qualità di genitori di R. G. (all'epoca minorenni), volta ad ottenere l'indennizzo previsto dall'art. 1 della legge n. 210/1992 e l'assegno *una tantum* di cui all'art. 3, comma 1, della medesima legge. In particolare il Tribunale ha respinto la domanda per insussistenza del nesso causale fra la terza dose della vaccinazione con Gardasil per la prevenzione delle lesioni causate dal papilloma *virus* di tipo 6, 11, 16 e 18, effettuata in data (richiamo successivo a quelle eseguite il e) e l'insorgenza del diabete mellito insulinoindipendente diagnosticato nell' . L'appellante ha specificatamente censurato le risultanze della CTU espletata in primo grado, condivise dal giudice di prime cure e ha chiesto, in riforma della gravata sentenza, l'accoglimento delle conclusioni formulate con l'originario ricorso introdotto e la condanna del Ministero della salute all'erogazione dell'indennizzo e dell'assegno *una tantum* previsti dall'art. 1 e dall'art. 3, comma 1, della legge n. 210/1992. A fondamento della domanda l'appellante ha richiamato le pronunce della Corte costituzionale (vd. sentenza n. 107/2012) che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge citata nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo di coloro che erano stati sottoposti a vaccinazioni non obbligatorie (antipolio, antiepatite B, morbillo, parotite e rosolia) a seguito di campagne legalmente promosse dall'autorità sanitaria per la diffusione di tali vaccinazioni. Ha inoltre evidenziato che la vaccinazione antipapilloma *virus*, sebbene non imposta come obbligo giuridico, era stata fortemente incentivata e pubblicizzata dal Ministero della salute che aveva posto nel piano nazionale della prevenzione vaccinale l'obiettivo di vaccinare almeno il 95 per cento delle fanciulle in età profilattica.

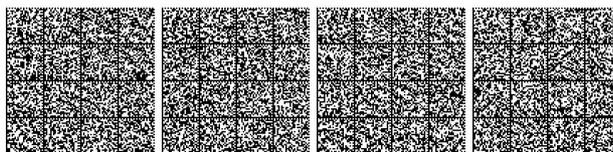
Il Ministero si è costituito nel grado, senza riproporre l'eccezione di decadenza, già respinta dal giudice di prime cure (sulla quale deve pertanto ritenersi formato il giudicato interno) e ribadendo l'insussistenza del nesso causale nonché la correttezza delle conclusioni cui era pervenuto il CTU nel corso del giudizio di primo grado.

Considerato che:

all'esito della CTU espletata in appello è emerso che «verosimilmente e attendibilmente, su una patologia emergente ed *in fieri* (diabete insulinoindipendente), i cui sintomi nell'immediato antecedente non erano stati adeguatamente valorizzati e/o indagati (quali appunto la stessa polidipsia e poliuria), la somministrazione in data della terza dose del vaccino Gardasil abbia fatto acutamente emergere sul piano sintomatologico-clinico la patologia in questione (diabete). Tale somministrazione risulta concausa efficiente nell'aggravare l'espressività della sintomatologia connessa a detta patologia, pertanto, a sua volta correlabile, come sopra evidenziato, con i meccanismi etiopatogenetici ricollegabili con le precedenti somministrazioni (e)». Tali conclusioni sono state ribadite dal CTU anche all'esito dell'esame dei rilievi critici formulati dal Ministero appellato.

Ritenuto che:

appare rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti papilloma *virus*.



In punto di rilevanza si consideri che l'appellante si è sottoposta alla vaccinazione in esame nel corso di una campagna vaccinale con cui lo Stato si prefiggeva di realizzare una copertura vaccinale contro l'infezione da HPV pari al 95 per cento della categoria *target*, come documentato dall'atto protocollo n. 264/2007 e n. 54/2012 della Conferenza Stato-regioni (doc. 10 e 11 allegati all'originario ricorso introduttivo). La pubblicizzazione e la forte raccomandazione della vaccinazione per la fascia di età in cui si trovava all'epoca l'odierna appellante sono state ampiamente allegare e documentate nell'originario atto introduttivo e mai contestate dal Ministero, per cui devono ritenersi circostanze incontroverse. È altresì incontestato che la vaccinazione in esame non è mai stata resa obbligatoria da ordinanza dell'autorità sanitaria italiana.

Considerato che:

la sussistenza del nesso causale tra il diabete mellito di tipo 1 da cui è affetta R. G. e la vaccinazione cui si era sottoposta, non consente comunque la possibilità di riconoscere il diritto all'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992, trattandosi di vaccinazione non qualificabile come obbligatoria ai sensi di tale legge.

La questione di costituzionalità sollevata è pertanto rilevante, sussistendo ogni altra condizione per il riconoscimento del richiesto indennizzo ed essendo, quindi, dirimente per l'esito della controversia la decisione di cui si investe la Corte costituzionale.

Come autorevolmente rilevato dalla Corte di cassazione nell'ordinanza di remissione n. 6/2020 (che ha dato luogo alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 118/2020), non sembra attuabile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata che riconosca il diritto all'indennizzo sulla base degli stessi principi che hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva quel diritto, a seguito di menomazione permanente derivante da altre vaccinazioni: infatti, le precedenti pronunce di incostituzionalità si riferiscono a determinate vaccinazioni e non potrebbero essere estese al caso di specie, perché ciò determinerebbe la sostanziale disapplicazione *ope iudicis* della disposizione censurata. Il tenore testuale della disposizione, inequivocabilmente riferita alle «vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana», e l'impossibilità di ravvisare nelle mere raccomandazioni del Ministero atti amministrativi di sostanziale imposizione d'un obbligo di vaccinazione impediscono di risolvere la controversia mediante una mera interpretazione compatibile con i parametri costituzionali invocati.

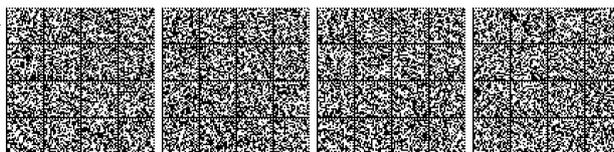
Circa la non manifesta infondatezza della questione qui sollevata, giova segnalare che l'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 ha introdotto nell'ordinamento, in via generale, il diritto ad un indennizzo per chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psicofisica.

Identico diritto ha riconosciuto ai soggetti contagiati da infezioni da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati (art. 1, comma 2, legge n. 210 cit.) e a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti *post*-trasfusionali (comma 3 del citato art. 1).

La tutela indennitaria, inizialmente riconosciuta solo nell'ambito delle vaccinazioni obbligatorie, è stata poi ampliata ricomprendendovi le vaccinazioni imposte o sollecitate da interventi finalizzati alla protezione della salute pubblica a seguito di significativi arresti della Corte costituzionale, fino a ricomprendere conseguenze invalidanti di vaccinazioni assunte nell'ambito della politica sanitaria anche solo promossa dallo Stato.

La Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza 23 giugno 2020, n. 118, ridisegnando, ancora una volta, l'asse portante della tutela indennitaria (art. 1, comma 1, legge n. 210), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni contro il contagio dal *virus* dell'epatite A, ribadendo che nella prospettiva incentrata sulla salute quale interesse, anche obiettivo, della collettività non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione, essendo l'obbligatorietà del trattamento vaccinale semplicemente uno degli strumenti, a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche, per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione, sicché i diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l'obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia, a prescindere da una loro specifica volontà di collaborare. In relazione alle vaccinazioni raccomandate, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, il giudice delle leggi, con la decisione da ultimo richiamata, ha ribadito il naturale svilupparsi di un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie che rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli; perciò, sul piano degli interessi garantiti dagli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, è giustificata la traslazione in capo alla collettività, obiettivamente favorita dalle scelte individuali, degli effetti dannosi che eventualmente conseguano dalle vaccinazioni raccomandate.

Già in precedenza il giudice delle leggi, con la sentenza n. 268 del 2017, aveva rimarcato che la ragione determinante del diritto all'indennizzo non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio in quanto tale, ma



risiede, piuttosto, nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, ove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività. Di conseguenza, la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione perché le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (vd. Corte costituzionale n. 268 del 2017 e n. 107 del 2012).

Ritiene questo collegio che possano essere estesi alla fattispecie in esame i principi affermati dalla ricordata giurisprudenza costituzionale, dovendo valere anche per la vaccinazione anti papilloma *virus* le medesime considerazioni relative alle vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate atteso che «in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, è naturale che si sviluppi un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli».

Giova ribadire che la vaccinazione anti papilloma *virus* risulta somministrata all'appellante nell'ambito di una estesa campagna di vaccinazioni avviata sin dal 2007, finalizzata ad ottenere un livello di copertura pari al 95 per cento della fascia di popolazione di riferimento. Ritiene pertanto questo collegio che anche la vaccinazione anti papilloma *virus*, sebbene non imposta come obbligo giuridico, ma fortemente incentivata dallo Stato, possa ricondursi nella sfera di applicabilità della legge n. 210/1992, rientrando a pieno titolo tra quelle raccomandate.

Ne consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti papilloma *virus*.

A norma dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

La Corte, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti papilloma virus;

Dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il presente giudizio;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il Presidente: NUNZIATA

22C00246

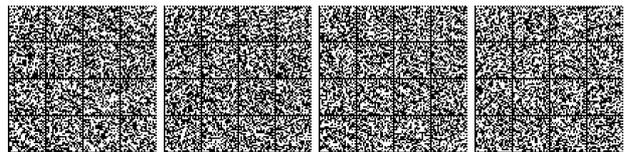
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

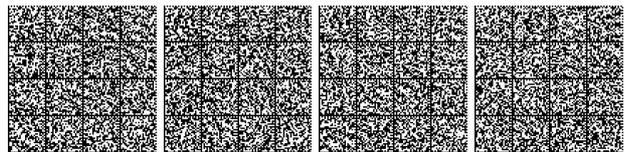
(WI-GU-2022-GUR-051) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

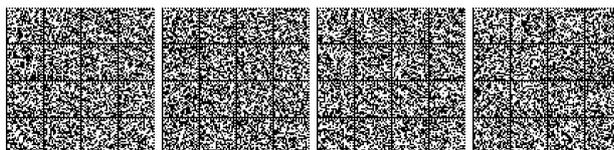
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

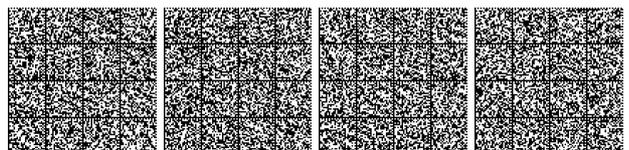
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 8,00

