

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 aprile 2023

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. **68.** Sentenza 22 febbraio - 13 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche - Realizzazione mediante trasferimenti di cubatura - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15, art. 7, comma 1.

– Costituzione, artt. 9, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo. Pag. 1

N. **69.** Sentenza 22 febbraio - 13 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Polizia (corpi locali *di*) - Sicurezza urbana e circolazione stradale - Norme della Regione Lombardia - Promozione di intese tra istituzioni e gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale per coinvolgere la polizia locale nella garanzia della sicurezza urbana, anche eccedendo l'ambito territoriale del comune - Promozione, da parte della Regione, del patto locale di sicurezza urbana - Introduzione, con delibera della Giunta, di ulteriori strumenti tecnologici preposti a controllare il rispetto delle limitazioni alla circolazione dei veicoli inquinanti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e della competenza regolamentare statale nelle materie di sua competenza esclusiva - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8, artt. 3, comma 1, lettere *c*) e *g*), e 11, comma 1, lettera *a*).

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *h*), e sesto. Pag. 8

N. **70.** Sentenza 23 febbraio - 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Predisposizione, da parte delle Regioni, di un Piano di fabbisogno triennale, per aumentare del 5% la spesa per il personale sanitario - Previsione, con decreto interministeriale, della metodologia per la sua predisposizione - Fissazione di un termine perentorio per la sua adozione - Omessa previsione - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di tutela della salute e di quella residuale in materia di organizzazione del personale nonché irragionevolezza e contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Predisposizione, da parte delle Regioni, di un Piano di fabbisogno triennale, per aumentare del 5% la spesa per il personale sanitario - Valutazione e approvazione del Piano da parte di un Tavolo tecnico e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione del personale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Comuni, Province e Città metropolitane - Contributi per la rigenerazione urbana erogati dallo Stato - Ripartizione ai comuni mediante decreto interministeriale - Coinvolgimento delle regioni - Omessa previsione - Violazione della competenza concorrente in materia di governo del territorio e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.



Istruzione - Formazione professionale - Revisione dei tirocini extracurricolari - Definizione delle relative linee guida - Rinvio a un accordo tra Stato e regioni, concluso in sede di Conferenza permanente - Previsione che la revisione favorisca i soggetti con difficoltà di inclusione sociale - Violazione della competenza concorrente in materia di formazione professionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 269, lettera c), 534, 535, 536, 537 e 721, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 32, 97, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, quinto comma, e 120.....

Pag. 14

N. 71. Sentenza 23 febbraio - 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) - Vincoli di destinazione, finalizzati ad aumentare l'offerta di posti nei servizi educativi per l'infanzia (asili nido) e il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica - Assegnazione ai comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna di una specifica quota finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, di cui già beneficiano i comuni delle regioni ordinarie - Rideterminazione, in aumento, del FSC a seguito dei vincoli di destinazione introdotti da disposizioni impugnate - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa dei comuni e dei principi autonomista e della perequazione speciale - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un tempestivo intervento legislativo.

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 172, 174, 563 e 564.
- Costituzione, artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma.....

Pag. 30

N. 72. Ordinanza 22 marzo - 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati in materia di immigrazione - Contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno, o di documenti necessari al loro ottenimento, e utilizzo dei medesimi documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a sei anni - Riduzione di un terzo della pena per le condotte di mero utilizzo, in analogia a quanto stabilito per i delitti comuni di falso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena - Sopravvenuta modifica normativa - Restituzione degli atti al giudice a quo.

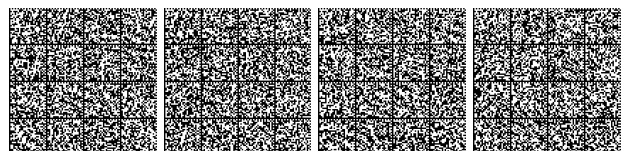
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 8-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27 Cost.....

Pag. 44

N. 73. Sentenza 8 febbraio - 17 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Trasferimento ai comuni competenti delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI) - Assegnazione ai comuni delle risorse necessarie alla manutenzione e alla gestione delle strade trasferite - Omessa previsione - Violazione del principio di autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.



Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Previsione che i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree già attribuite ai Consorzi ASI siano versati esclusivamente all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP), competente alla realizzazione delle strade - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio di autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale - Non fondatezza delle questioni.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Cessione da parte dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, senza subordinare la cessione alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite - Violazione del principio di autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8, artt. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma.

Pag. 49

N. 74. Sentenza 22 febbraio - 17 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Campania - Fabbisogno e dislocazione territoriale delle RR.SS.AA. (Residenze Sanitarie Assistenziali) - Previsione che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base - Irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità e della libera iniziativa economica - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8, art. 8, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma.

Pag. 57

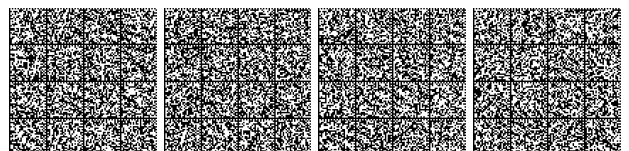
N. 75. Sentenza 23 febbraio - 18 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Istituzione e definizione delle denominazioni comunali (De.Co.) e del relativo registro regionale telematico comunale - Procedimento di registrazione - Promozione delle De.Co. da parte della Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3, artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettere a) ed e), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 14; regolamento (UE) n. 1151/2012; regolamento (UE) n. 1308/2013, del 17 dicembre 2013; regolamento (UE) n. 2019/787; Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine, come modificato e integrato con il c.d. "atto di Ginevra" a cui l'Unione ha aderito con decisione (UE) 2019/1754. . . .

Pag. 65



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 6 aprile 2023 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).
- Edilizia residenziale pubblica - Edilizia agevolata - Assegnazione di alloggi - Ordinanza del Tribunale di Udine, sezione lavoro, 31 gennaio - 1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022 - Previsto ordine alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di modificare immediatamente il regolamento di esecuzione della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1, emanato con decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144/Pres., in relazione all'art. 12, comma 3-bis, nella parte in cui "prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. C) dello stesso regolamento" - Previsto ordine che "della modifica del regolamento sia data comunicazione alla popolazione, inserendo permanentemente nella home page del sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia un avviso in caratteri rossi che chiarisca che ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 della legge regionale 2016 non sono più previsti per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diversi rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero" - Richiesta di condanna della Regione Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione ai precedenti ordini, "al pagamento in favore dei ricorrenti individuali dell'importo di euro 100,00 ciascuno per ogni giorno di ritardo" nell'esecuzione dei predetti ordini "con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza" - Richiesta di condanna della medesima Regione anche al pagamento in favore di ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) dell'importo di euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dei correlati ordini, con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della predetta ordinanza.**
- Ordinanza del Tribunale di Udine, sezione lavoro, 31 gennaio - 1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022..... Pag. 79
- N. 42. Ordinanza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dell'8 febbraio 2023
- Responsabilità amministrativa e contabile - Agenti contabili - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Previsione che individua i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali, a tutti gli effetti, come agenti contabili a materia che rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria.**
- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), art. 8. Pag. 91
- N. 43. Ordinanza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dell'8 febbraio 2023
- Responsabilità amministrativa e contabile - Agenti contabili - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Previsione che individua i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali, a tutti gli effetti, come agenti contabili a materia che rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria.**
- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), art. 8. Pag. 99



- N. 44. Ordinanza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dell'8 febbraio 2023
Responsabilità amministrativa e contabile - Agenti contabili - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Previsione che individua i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali, a tutti gli effetti, come agenti contabili a materia che rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria.
 - Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), art. 8. Pag. 107
- N. 45. Ordinanza del Tribunale di Terni del 4 ottobre 2022
Reati e pene - Codice delle leggi antimafia - Violazioni al codice della strada - Previsione della pena dell'arresto da sei mesi a tre anni nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale.
 - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 73. Pag. 114
- N. 46. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Firenze del 21 settembre 2022
Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975 (nella specie, per il reato di cui all'art. 74, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990) - Omessa previsione della possibilità di concedere la semilibertà anche in assenza di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo di ripristino dei medesimi e il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato.
 - Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, commi 1 e 1-bis. Pag. 116
- N. 47. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 2 febbraio 2023
Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità.
 - Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1), in relazione all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice. Pag. 120





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 68

Sentenza 22 febbraio - 13 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche - Realizzazione mediante trasferimenti di cubatura - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), 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. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato il 26 luglio 2022 e iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

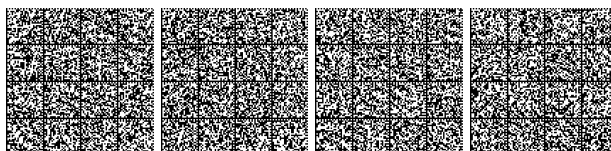
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 26 luglio 2022 e iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.



La disposizione impugnata modifica l'art. 17 della legge della Regione Toscana 23 giugno 2003, n. 30 (Disciplina delle attività agrituristiche, delle fattorie didattiche, dell'enoturismo e dell'oleoturismo in Toscana), inserendo nel comma 1, lettera *c*), un nuovo numero *3-bis*), che consente di utilizzare per l'attività agriturbistica «trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2, e all'articolo 72, comma 1, lettera *a*), della l.r. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: *a*) interventi di addizione volumetrica; *b*) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

2.- Il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, stabiliti sia dall'art. 3 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), sia dagli artt. 1 e 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), come attuati dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765).

Ad avviso del ricorrente, dalla citata normativa statale di principio si desume la sostanziale inedificabilità delle zone agricole. Si fa rilevare che, anche nei limitati casi in cui è ammessa l'attività edificatoria nelle zone agricole, la stessa è estremamente ridotta e, quale limite massimo e inderogabile, è stabilito l'indice di edificabilità a fini residenziali pari a 0,03 metri cubi per metro quadro (art. 7, numero 4, del d.m. n. 1444 del 1968). Si tratta di limiti che si impongono con efficacia vincolante anche nei confronti del legislatore regionale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 217 del 2020 e n. 232 del 2005).

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea, inoltre, che la legge n. 96 del 2006 ha stabilito che l'esercizio dell'agriturismo deve avvenire in edifici già esistenti sul fondo (art. 3, comma 1), mentre non sono consentiti interventi di nuova costruzione. Inoltre, i locali utilizzati ad uso agriturbistico sono assimilabili a ogni effetto alle abitazioni rurali (art. 3, comma 3). Pertanto, i relativi volumi devono essere considerati ai fini del calcolo delle potenzialità edificatorie e del rispetto dell'indice volumetrico di cui all'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968.

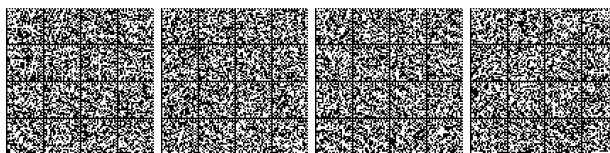
Con riferimento alla nozione di interventi di ristrutturazione edilizia, definiti dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», il ricorrente richiama la giurisprudenza amministrativa che ha chiarito la distinzione tra la nozione di ristrutturazione e quella di nuova costruzione: mentre quest'ultima presuppone una trasformazione del territorio, la prima è invece caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto, in quanto la trasformazione vi è già stata in precedenza (è richiamata Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 12 ottobre 2017, n. 4728).

La ristrutturazione edilizia implicherebbe, dunque, un collegamento che consenta di ritenere che il manufatto demolito sia quello stesso che viene ricostruito. Conseguentemente, essa dovrebbe avvenire in un'area che, seppure non coincidente con quella originaria, sia prossima a questa e sia posta nello stesso lotto urbanistico in cui si trovava l'immobile demolito. Diversamente, non si tratterebbe di ristrutturazione edilizia, dovendo ravvisarsi un intervento di nuova costruzione, in quanto verrebbe reciso ogni legame con il volume demolito.

Ciò posto, ad avviso del ricorrente, la traslazione di volumi edilizi su un lotto diverso comporterebbe il mutamento del carico urbanistico ascrivibile al lotto di destinazione e una nuova trasformazione del territorio.

D'altra parte, osserva la difesa statale, la legge reg. Toscana n. 30 del 2003 non riproduce le disposizioni dell'art. 3, comma 3, della legge n. 96 del 2006, secondo cui «[i] locali utilizzati ad uso agriturbistico sono assimilabili ad ogni effetto alle abitazioni rurali». All'art. 17, comma 2, è previsto soltanto che «[l]'attività agriturbistica può essere svolta sia in edifici con destinazione d'uso a fini agricoli che in edifici classificati come civile abitazione». Ad avviso del ricorrente, da ciò discende che i trasferimenti di volumetria in zona agricola previsti dalla legge regionale non sarebbero soggetti al limite stabilito per le edificazioni residenziali dall'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968, limite operante anche ai fini della destinazione ad agriturbismo, in base all'art. 3, comma 3, della legge n. 96 del 2006. Sulla natura di principio fondamentale dell'art. 3, comma 1, di quest'ultima, il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 96 del 2012.

Nel consentire trasferimenti di volumetria in zona agricola, il legislatore regionale avrebbe quindi permesso interventi potenzialmente pregiudizievoli per il territorio, in quanto idonei a determinare un aggravio del carico urbanistico-edilizio e la proliferazione di volumetrie nelle aree agricole. La delocalizzazione dovrebbe considerarsi a tutti gli effetti una nuova costruzione e determinerebbe la violazione della disciplina concernente l'edificazione in zona agricola, che è volta a contenere non solo la quantità totale dei volumi edilizi realizzabili, ma anche la loro concentrazione sul singolo lotto.



2.1.- In secondo luogo, è denunciata la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., 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), all'art. 3 della legge n. 96 del 2006 e all'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato, esercitata tramite gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ponendosi in contrasto con la finalità indicata dal Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico (d'ora in avanti: *PIT*), frutto di intesa con lo Stato, che, tra gli altri, prevede «il contenimento di ulteriori consumi di suolo rurale» (art. 11, comma 2, lettera *a*).

L'edificazione di nuovi volumi in zona agricola dovrebbe avere carattere eccezionale e residuale, risultando giustificata soltanto in presenza di esigenze che non possano essere soddisfatte diversamente. Viceversa, la delocalizzazione di volumi originariamente esistenti in altre porzioni del territorio comunale, o anche del territorio di altri comuni, avverrebbe sulla base di una scelta dell'imprenditore agrituristico, anche là dove non ricorra l'assoluta necessità di tali interventi.

D'altra parte, la disciplina impugnata sarebbe stata adottata in via del tutto autonoma e avulsa dalle previsioni del piano paesaggistico, che costituisce il solo strumento idoneo a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e a individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del codice dei beni culturali. Sarebbe quindi violato anche l'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza del paesaggio quale interesse primario e assoluto (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 119 del 2020 e n. 367 del 2007).

La difesa statale rileva inoltre che il limite massimo e inderogabile di edificabilità in zona agricola stabilito dal d.m. n. 1444 del 1968 andrebbe riferito al singolo lotto, non già alla zona agricola complessivamente considerata. La circostanza che i volumi oggetto del trasferimento riguardino immobili già esistenti sul fondo e destinati allo svolgimento delle attività agricole non varrebbe a sottrarre la disposizione alle censure di illegittimità costituzionale.

Dovrebbe infatti ritenersi preclusa la concentrazione su un unico lotto di volumi provenienti da altri lotti, in quanto ciò finirebbe per creare una lottizzazione, vietata in zona agricola. Una volta trasferiti in zona agricola e destinati ad agriturismo, i volumi delocalizzati dovrebbero infatti qualificarsi come residenziali, in base all'art. 3, comma 3, della legge n. 96 del 2006.

Inoltre, questo spostamento determinerebbe un incremento del carico urbanistico nel lotto di destinazione, eludendo così i limiti all'edificazione residenziale in zona agricola previsti dall'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968 e dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, perché consentirebbe di cumulare su un fondo agricolo volumi rurali non preesistenti su quello stesso fondo, per destinarli ad agriturismo.

Sarebbe così vanificato lo scopo della pianificazione paesaggistica, che tende a valutare le trasformazioni del territorio non in modo parcellizzato, ma nell'ambito di una considerazione complessiva del contesto tutelato, specificamente demandata al piano paesaggistico (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 24 del 2022).

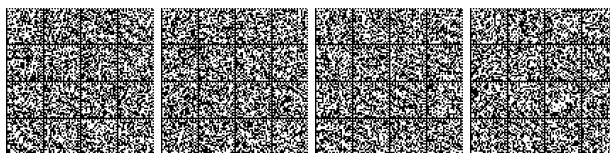
2.2.- La difesa statale denuncia, infine, la violazione del principio di leale collaborazione in considerazione della violazione dell'impegno, assunto dalla Regione con il PIT, a consentire l'edificazione di nuovi volumi in zona agricola solo in casi eccezionali e residuali.

3.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio e ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.

3.1.- La difesa regionale deduce innanzitutto che la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 17, oggetto di modifica con la disposizione contestata, fa comunque salvi «i limiti e le condizioni previsti dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica».

Con riferimento al primo profilo di censura, la difesa regionale sottolinea che entrambe le disposizioni degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), richiamate dalla disposizione impugnata, consentono trasferimenti di volume sul patrimonio edilizio esistente con destinazione agricola, ma non permettono di modificare tale destinazione d'uso. Esse stabiliscono inoltre il rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

La difesa regionale fa rilevare che i trasferimenti di volumetrie consentiti dalla disposizione impugnata, oltre ad essere soggetti al rispetto di tutti i limiti e le condizioni previsti dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, possono avere ad oggetto solo ed esclusivamente immobili appartenenti al patrimonio edilizio esistente con destinazione agricola e non possono comportare il mutamento di tale destinazione d'uso. Inoltre, essi possono essere effettuati entro il limite, per singolo edificio aziendale, del 20 per cento del volume esistente e solo all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti. Ciò varrebbe ad assicurare il rispetto dell'indice di densità edilizia per le zone agricole, che rimarrebbe invariato.



D'altra parte, il fatto che l'art. 17, comma 2, della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 preveda la possibilità di svolgere l'attività agrituristica sia in edifici con destinazione d'uso a fini agricoli, sia in edifici classificati come civile abitazione, non inciderebbe sull'utilizzo dei volumi derivanti da trasferimento, che mantengono la propria originaria destinazione urbanistica. Pertanto, non sussisterebbe la violazione dell'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968. Inoltre, la clausola di salvaguardia contenuta nello stesso art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, varrebbe ad assicurare che il trasferimento avvenga nel rispetto dell'indice di fabbricabilità fondiaria (non superiore a 0,03 mc/mq), a cui tutti gli strumenti urbanistici comunali devono conformarsi. D'altra parte, il paventato superamento del limite di edificabilità dovrebbe essere valutato in concreto, in sede di rilascio del titolo edilizio.

La difesa regionale rileva, inoltre, che la disposizione impugnata non consentirebbe la delocalizzazione in zona agricola di volumi originariamente esistenti in altre zone del territorio comunale diverse da quelle agricole. La *ratio* dell'intervento in esame sarebbe proprio quella di assicurare, all'interno delle zone agricole dello stesso comune o di comuni confinanti, una disciplina razionale del territorio, volta a consentire il recupero e l'utilizzazione per attività agrituristiche del patrimonio edilizio già esistente.

Ad avviso della difesa regionale, sarebbero rispettati anche i principi contenuti nell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, poiché sarebbe consentito di utilizzare esclusivamente volumi derivanti da immobili già esistenti e non di costruirne di nuovi. Il trasferimento di volumetrie sarebbe consentito perché non aumenta il carico urbanistico complessivo, come avviene invece per le nuove costruzioni.

Inoltre, nel limitare i trasferimenti di volumetrie ai soli interventi di addizione e trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e con precise limitazioni anche quantitative, la disposizione impugnata eviterebbe la formazione di insediamenti urbani in zona agricola. Spetterebbe in ogni caso al comune verificare in concreto, in sede di rilascio del titolo edilizio, la conformità dell'intervento alla pianificazione urbanistica e territoriale.

La difesa regionale sottolinea, infine, che il consumo di nuovo suolo è vietato dall'art. 4 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 e ciò renderebbe comunque non fondata la censura del ricorrente.

3.2.- Con riferimento al secondo profilo di illegittimità costituzionale, la difesa regionale evidenzia che la modifica introdotta dalla disposizione impugnata sarebbe rispettosa della pianificazione territoriale e urbanistica e dei limiti previsti dagli artt. 71 e 72 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

La previsione che i trasferimenti di volumetrie possano avere ad oggetto solo ed esclusivamente immobili agricoli già esistenti, combinata con la disposizione secondo la quale - anche a seguito degli interventi - gli immobili devono comunque mantenere la destinazione agricola, garantirebbe il rispetto dell'indice di densità edilizia per le zone agricole e consentirebbe di evitare la concentrazione su un unico lotto di volumi provenienti da altri lotti.

Inoltre, la disposizione impugnata sarebbe volta a confermare la politica regionale di tutela del territorio agricolo, condivisa con lo Stato nel PIT. La Regione Toscana avrebbe infatti voluto assicurare una disciplina razionale del territorio delle zone agricole, consentendo il recupero e l'utilizzo per attività agrituristiche dell'ingente patrimonio edilizio esistente nelle campagne toscane.

In ogni caso, non sarebbe rinvenibile, né nella legge reg. Toscana n. 15 del 2022, né nella legge reg. Toscana n. 30 del 2003, alcuna deroga alle prescrizioni del PIT, che prevalgono rispetto a quelle eventualmente in contrasto contenute negli strumenti urbanistici. La vigenza del PIT rappresenterebbe una garanzia ulteriore, in quanto le disposizioni in esso contenute sono di immediata applicazione e prevalgono sulle previsioni eventualmente contrastanti contenute negli strumenti urbanistici comunali (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 187 del 2022). Ad avviso della difesa regionale, ciò renderebbe non fondata anche la censura relativa alla violazione del principio della leale collaborazione.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in cui ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

Con riferimento al primo profilo di censura, relativo alla violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, la difesa statale deduce che i limiti posti dalla disciplina regionale impugnata non sarebbero idonei a impedire la violazione del vincolo statale relativo alla necessità che gli spostamenti di volumetrie interessino la medesima area. La disposizione regionale impugnata consentirebbe invece trasferimenti di volumetrie persino al di fuori del comune in cui è ubicata l'attività agrituristica.

Si fa inoltre rilevare che, pur prevedendo il limite del 20 per cento per l'aumento di volumetrie realizzabile, la disposizione impugnata non specifica che tale incremento possa essere effettuato una sola volta, come invece previsto, ad esempio, dal comma 1-*bis* dell'art. 71 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014. Ciò consentirebbe, quindi, di calcolare di volta in volta l'incremento sul volume legittimamente esistente. In questo modo, verrebbero consentiti progressivi trasferimenti di volumetrie, utilizzabili su edifici già ampliati.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

2.- Il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, dettati dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, nonché dagli artt. 1 e 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, attuati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Secondo la difesa statale, i trasferimenti di cubatura, che possono essere utilizzati anche a distanza di chilometri dal contesto in cui si trovavano gli originari manufatti, consentirebbero di realizzare nuove costruzioni, tali da determinare l'aggravio del carico urbanistico e la proliferazione di volumetrie in zone agricole.

2.1.- La difesa statale denuncia, inoltre, la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché la disposizione impugnata inciderebbe sulla pianificazione paesaggistica, determinando un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ponendosi in contrasto con la finalità indicata dal PIT, che stabilisce quale obiettivo il contenimento di ulteriori consumi di suolo rurale.

Infine, il ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni, in considerazione della violazione dell'impegno, assunto dalla Regione con il PIT, di consentire l'edificazione di nuovi volumi in zona agricola in casi eccezionali e residuali.

3.- Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, occorre ricostruire brevemente il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

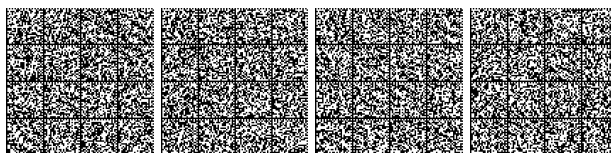
3.1.- L'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022 aggiunge il nuovo numero 3-*bis*) all'art. 17, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, consentendo di destinare allo svolgimento dell'attività agrituristica «trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2, e all'articolo 72, comma 1, lettera *a*), della l.r. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: *a*) interventi di addizione volumetrica; *b*) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

Nel tessuto normativo della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 che disciplina le attività agrituristiche, vengono così inserite, in primo luogo, le possibilità offerte dall'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che consente «i trasferimenti di volumetrie che non eccedono per singolo edificio aziendale il 20 per cento del volume legittimamente esistente», purché gli stessi non comportino il mutamento della destinazione d'uso agricola e siano salvaguardati i caratteri dell'edilizia storico-testimoniale. Inoltre, con il richiamo all'art. 72, comma 1, lettera *a*), della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, viene altresì consentito l'utilizzo per finalità agrituristiche dei «trasferimenti di volumetrie ed addizioni volumetriche riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 71, commi 1-*bis* e 2 [...]».

3.2.- In effetti, il previgente art. 17, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, già consentiva di utilizzare per lo svolgimento dell'attività agrituristica le volumetrie «derivanti da: 1) interventi di sostituzione edilizia di cui all'articolo 71, comma 1, lettera *l*), della l.r. 65/2014; 2) addizioni volumetriche di cui all'articolo 71, comma 1, lettera *g*), della l.r. 65/2014; 3) addizione volumetrica di cui all'articolo 71, comma 1-*bis*, e all'articolo 72, comma 1, lettera *a*), della l.r. 65/2014».

A queste categorie di interventi, già consentiti, la disposizione impugnata aggiunge ulteriori possibilità edificatorie, permettendo, come si è visto, di utilizzare le volumetrie trasferite ai sensi degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, purché volte a realizzare addizioni volumetriche, ovvero edifici in prossimità di altri già esistenti, qualora questo non comporti la necessità di opere di urbanizzazione primaria.

3.3.- In riferimento alla disciplina dell'agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza). Le regioni, pertanto, allorché la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenze n. 96 del 2012 e n. 339 del 2007).



Come si è visto, la disposizione regionale in esame consente di realizzare interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti. Le richiamate previsioni afferiscono pertanto all'ambito materiale «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

4.- È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

4.1.- Viene innanzitutto in rilievo il denunciato contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 3 della legge n. 96 del 2006, rubricato «Locali per attività agrituristiche». Al comma 1 esso stabilisce che «[p]ossono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La possibilità di destinare immobili a finalità agrituristiche viene così limitata non in funzione di criteri quantitativi o dimensionali, ma attraverso il riferimento a quei soli edifici che siano, anche in parte, «già esistenti nel fondo», escludendo pertanto che ne possano essere costruiti altri *ex novo*.

Questa Corte ha già affermato che l'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 costituisce un principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che «pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti *ad hoc*, non “già esistenti sul fondo” prima dell'inizio delle attività medesime». Ciò risponde all'esigenza di «prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, [...] con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola» (sentenza n. 96 del 2012).

La delimitazione posta dall'art. 3, comma 1, in esame garantisce, dunque, un ragionevole equilibrio tra l'attività turistica e ricettiva, da un lato, e l'indispensabile mantenimento della vocazione agricola del territorio e dell'ambiente rurale, dall'altro. Interventi di trasformazione del territorio che - pur rispettando gli strumenti urbanistici - si pongano in contrasto con il principio in esame comportano un'alterazione dell'ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell'attività ricettiva.

L'art. 3 della legge n. 96 del 2006 delimita dunque l'utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche sotto un duplice profilo: da un lato, esso pone la condizione della necessaria “preesistenza” dell'edificio, o di una sua parte, rispetto all'inizio delle attività edificatorie; dall'altro lato, questa stessa condizione è riferita ad una precisa localizzazione sul territorio, là dove è stabilito che l'edificio utilizzabile per attività agrituristiche debba altresì essere ubicato «nel fondo».

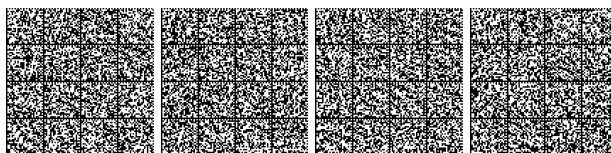
4.2.- Ebbene, la disposizione regionale impugnata non risulta rispettosa delle condizioni poste dal legislatore statale nella norma evocata a parametro interposto.

Essa permette, infatti, l'utilizzo di volumetrie trasferite «all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti», permettendo dunque di destinare all'attività agrituristica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni e anche non limitrofi, rispetto a quello in cui è svolta l'attività imprenditoriale. Infatti, nel consentire anche l'utilizzo di volumi trasferiti «all'interno del medesimo territorio comunale», la disposizione impugnata estende l'ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello corrispondente al fondo in cui è ubicata l'attività agrituristica - l'unico consentito dalla norma statale evocata quale parametro interposto - a quello dell'intero comune in cui tale fondo è localizzato.

Al riguardo va rilevato che, nella sua originaria formulazione, l'art. 17 della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 ha dato puntuale attuazione al principio stabilito dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, prevedendo, alla lettera b) del comma 1, la possibilità di utilizzare per attività agrituristica - oltre ai «locali siti nell'abitazione principale dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo o nei centri abitati», di cui alla lettera a) - anche «gli altri edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso».

D'altra parte, il medesimo art. 17, al comma 1, lettera c), numero 1) - attraverso il richiamo all'art. 71, comma 1, lettera l), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che a sua volta richiama l'art. 134, comma 1, lettera l), della stessa legge - già consentiva di utilizzare volumetrie derivanti da «interventi di sostituzione edilizia».

Ciò che rileva è che l'art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), in esame, tramite i richiami sopra riferiti, già prevedeva - ancor prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata - che tali interventi potessero «comportare una diversa collocazione dell'edificio ricostruito rispetto a quello preesistente». Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita. Deve tuttavia ritenersi che questa possibilità fosse riconosciuta solo all'interno del medesimo fondo agricolo.



Questo risulta dal fatto che il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, innovando rispetto al passato, ha voluto espressamente consentire l'utilizzo di volumetrie provenienti da fondi che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all'attività agrituristica.

Questa estensione delle possibilità edificatorie a favore delle imprese agrituristiche si desume anche dai lavori preparatori della stessa legge reg. Toscana n. 15 del 2022. La relazione illustrativa che accompagna la relativa proposta di legge afferma espressamente che «[c]on le modifiche all'articolo 17 della l.r. 30/2003 si prevede che [...] i trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2 e all'articolo 72, comma 1, lettera a) della l.r. 65/2014, possano essere effettuati all'interno del comune o dei comuni limitrofi»: dunque, indipendentemente dalla originaria localizzazione dei volumi utilizzabili all'interno del fondo destinato all'attività agrituristica.

Con l'intervento legislativo oggetto di censura è stato quindi consentito l'utilizzo per finalità edificatorie di volumetrie "trasferite" provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale dell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, che impone il requisito della preesistenza dell'edificio «nel fondo».

4.3.- Va inoltre sottolineato che la disciplina regionale impugnata si pone in contrasto con il medesimo principio anche sotto un ulteriore profilo. Essa consente infatti di utilizzare le volumetrie trasferite - oltre che per le addizioni volumetriche - anche per «interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti» e quindi per la realizzazione di strutture per definizione diverse e autonome rispetto a quelle originarie. In relazione a questa tipologia di interventi, va senz'altro escluso che sia soddisfatto il requisito della "preesistenza" degli edifici. Infatti, anche a prescindere dalla indeterminatezza della nozione di «prossimità», è questa stessa indicazione a dimostrare che si tratta di strutture necessariamente separate e distinte rispetto a quella originaria: in quanto tali, esse non possono qualificarsi come «già esistenti». Anziché rispondere all'esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano volti ad ampliare l'area destinata all'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

4.4.- Infine, come evidenziato dal ricorrente, la disposizione regionale impugnata non specifica che il trasferimento di volume possa essere effettuato per una sola volta. Sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consente di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata.

Infatti, la disposizione impugnata - pur richiamando espressamente l'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che per i trasferimenti di volumetrie fissa il limite quantitativo del 20 per cento del volume legittimamente esistente - non prevede il limite stabilito dal comma 1-bis del medesimo art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta.

Inoltre, il testo precedente dell'art. 71, comma 2, all'ultimo periodo stabiliva che «[i] volumi trasferiti non si cumulano tra di loro [...]». La nuova formulazione del comma 2 - introdotta dall'art. 25, comma 3, della legge della Regione Toscana 8 luglio 2016, n. 43 (Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 e alla l.r. 35/2011) - ha eliminato il previgente divieto e il cumulo deve ritenersi ora permesso. Ciò conferma la possibilità di realizzare plurimi trasferimenti di volumetrie, cumulabili tra di loro, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici. In questo modo, vengono consentiti interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già aumentata, eludendo così il limite posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell'utilizzabilità dei soli «edifici [...] già esistenti».

4.5.- In definitiva quindi, gli utilizzi di volumetrie trasferite, consentiti dalla disposizione impugnata, si risolvono nell'estensione delle possibilità edificatorie per finalità agrituristiche e, quindi, in interventi di trasformazione del territorio agricolo che esorbitano dalle finalità di recupero del preesistente patrimonio immobiliare. Attraverso questa estensione, l'intervento regionale in esame è idoneo a determinare lo snaturamento di quanto "preesisteva" nel fondo e finisce per vanificare quella finalità di recupero del patrimonio immobiliare in zone agricole e di equilibrato bilanciamento tra le esigenze del turismo e la tutela della vocazione agreste dei fondi, finalità che è a fondamento del limite previsto dal parametro interposto (sentenza n. 96 del 2012).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in particolare dell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

5.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla difesa statale in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristiche. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230068

N. 69

Sentenza 22 febbraio - 13 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Polizia (corpi locali di) - Sicurezza urbana e circolazione stradale - Norme della Regione Lombardia - Promozione di intese tra istituzioni e gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale per coinvolgere la polizia locale nella garanzia della sicurezza urbana, anche eccedendo l'ambito territoriale del comune - Promozione, da parte della Regione, del patto locale di sicurezza urbana - Introduzione, con delibera della Giunta, di ulteriori strumenti tecnologici preposti a controllare il rispetto delle limitazioni alla circolazione dei veicoli inquinanti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e della competenza regolamentare statale nelle materie di sua competenza esclusiva - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8, artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera h), e sesto.

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 degli artt. 3, comma 1, lettere *c*) e *g*), e 11, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 luglio 2022, depositato in cancelleria il 25 luglio 2022, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22 luglio 2022 e depositato il successivo 25 luglio (reg. ric. n. 44 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere *c*) e *g*), e 11, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *h*), e sesto, della Costituzione.

2.- L'art. 3 della legge impugnata apporta modifiche alla legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana).

In particolare, l'art. 3, comma 1, lettera *c*), impugnato, aggiungendo la lettera *l-bis*) all'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, prevede che la Regione «promuove la stipulazione di intese fra la Regione, i competenti organi decentrati dello Stato, gli enti locali e i gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, sentite le associazioni dei passeggeri e dei pendolari, al fine di attivare servizi di controllo finalizzati a garantire la sicurezza urbana anche con il concorso della polizia locale con particolare riferimento alle aree adiacenti alle stazioni ferroviarie ovvero alle aree di interscambio del trasporto pubblico regionale e locale, favorendo anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale [...]».

Il ricorrente ritiene che tale previsione invada la competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto consente «l'operatività della polizia locale al di là dei confini territoriali di riferimento», per casi che non sono ammessi dalla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale).

Quest'ultima, infatti, in qualità di legge quadro sulla polizia municipale, consente l'esercizio delle funzioni di polizia municipale esclusivamente «nel territorio di competenza» (art. 3), permettendo, secondo il ricorrente «missioni esterne» a tale territorio nei casi tipizzati dall'art. 4, e, comunque, senza eccedere l'ambito delle forme associative tra comuni che la legge regionale promuove ai sensi del successivo art. 6, comma 2, numero 3).

3.- L'art. 3, comma 1, lettera *g*), della legge impugnata aggiunge un ultimo periodo all'art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, con il quale si stabilisce che «[i]l patto locale di sicurezza urbana è, altresì, uno degli strumenti per realizzare le finalità previste dall'articolo 5, comma 1, lettera *l-bis*)», vale a dire per consentire alla polizia municipale di operare al di là del territorio di competenza.

Il ricorrente reputa anche in tal caso leso l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., sia in ragione della già dedotta illegittimità costituzionale di tale sconfinamento, sia perché, in ogni caso, il patto locale di sicurezza urbana interferirebbe con i patti per l'attuazione della sicurezza urbana disciplinati dall'art. 5 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

Questi ultimi sono sottoscritti tra il prefetto e il sindaco, in coerenza con le linee generali per la promozione della sicurezza integrata di cui al precedente art. 2 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

La disposizione impugnata opererebbe «una confusione di piani [...], atteso che il versante sul quale alla Regione è rimessa la stipulazione di intese è quello della sicurezza integrata», come definita dall'art. 1 del citato decreto-legge, «mentre la sicurezza urbana è rimessa agli accordi tra prefetti e sindaci».



4.- L'art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata sostituisce il comma 5 dell'art. 13 della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente), prevedendo che «[l]a Giunta regionale può, con apposita deliberazione, prevedere idonei strumenti tecnologici, ulteriori a quanto previsto al secondo periodo del comma 6-*bis*, per agevolare il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli».

Il citato art. 13, comma 6-*bis*, al secondo periodo, prevede che «allo scopo di sperimentare modalità più efficaci di riduzione degli inquinanti connessi alla circolazione, possono essere realizzati impianti di rilevazione telematica e, a richiesta, installati dispositivi telematici mobili sui veicoli che monitorano gli stili di guida e i chilometri percorsi dai veicoli, consentendo di condizionare le percorrenze dei veicoli stessi al loro effettivo potenziale inquinante, localizzandone i relativi tratti stradali, secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale».

La disposizione impugnata permette l'introduzione, con delibera della Giunta regionale, di ulteriori «strumenti tecnologici».

Il ricorrente denuncia la violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.), alla quale questa Corte ha già ricondotto la disciplina della circolazione stradale, fin dalla sentenza n. 428 del 2004.

In particolare, l'art. 45, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) affida ad un regolamento statale la disciplina dei dispositivi e delle apparecchiature di controllo e regolazione del traffico, nonché di accertamento e rilevamento automatico delle violazioni delle norme sulla circolazione stradale, mentre il successivo art. 201, comma 1-*bis*, lettera *g*), reca analoga previsione, quanto ai dispositivi omologati per rilevare gli accessi di veicoli non autorizzati in zone a transito limitato o vietato.

La disposizione impugnata, sovrapponendosi al d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), recante tali previsioni regolamentari, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, sesto comma, Cost., che affida allo Stato la potestà regolamentare nelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva statale.

5.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

La Regione resistente, con riferimento alle censure indirizzate contro l'impugnato art. 3, comma 1, lettere *c*) e *g*), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2022, si limita ad osservare che sarebbe conforme alla giurisprudenza costituzionale l'attribuzione alla Regione di «compiti di mera promozione di intese» «al fine del perseguimento della tutela della sicurezza», favorendo «forme innovative di intervento».

Del resto, conclude la Regione, accordi con organi statali che prevedono il superamento della «barriera funzionale» dei confini territoriali della polizia locale sono già stati stipulati, prima dell'entrata in vigore della legge impugnata.

6.- Con riguardo all'impugnato art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2022, la difesa regionale premette che esso non ha attinenza con il regime della circolazione stradale, posto che si tratta di disposizione volta a rendere effettive le misure che la Regione adotta al fine di contrastare l'inquinamento atmosferico.

Siffatte misure sono previste dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), adottato in attuazione della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, che, con l'art. 9, comma 3, affida alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano il ricorso «[alle] misure necessarie a preservare la migliore qualità dell'aria ambiente», mentre, con l'art. 11, comma 1, lettera *a*), permette loro di fissare a tale scopo i «criteri per limitare la circolazione dei veicoli a motore».

I dispositivi disciplinati dalla norma impugnata, quindi, sarebbero prescrivibili solo per perseguire le finalità enunciate dall'art. 13, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006, vale a dire per giustificare limitazioni alla circolazione dei veicoli, in ragione dello stato della qualità dell'aria, delle condizioni meteorologiche e del carico di emissioni inquinanti per tipologia di veicolo.

Essi perciò non si sovrapporrebbero agli apparecchi omologati ai fini del controllo sulla circolazione stradale, per la parte che concerne la tutela dell'incolumità personale e della prevenzione dei reati, ossia quanto all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di ordine pubblico e sicurezza, perché non servirebbero a «monitorare il controllo delle prescrizioni delle norme di circolazione di cui al codice della strada, bensì le limitazioni regionali volte ad una più efficace tutela della salute e dell'ambiente, nonché per prevenire infrazioni comunitarie in materia di inquinamento atmosferico».

In conclusione, la norma impugnata costituirebbe espressione della possibilità riconosciuta alle regioni di dettare misure di incremento degli standard di tutela dell'ambiente, nell'esercizio delle proprie competenze, ivi compresa, nella specie, la competenza in materia di tutela della salute, anche con riguardo ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione.



Ove, infatti, le regioni non fossero in condizione di monitorare le violazioni dei divieti di circolazione dei veicoli inquinanti, esse «sarebbero sostanzialmente private di ogni concreta possibilità di agire fattivamente per la tutela della salute dei cittadini», con la conseguenza di incorrere in infrazioni al diritto dell'Unione europea.

La difesa regionale aggiunge che la disposizione impugnata andrebbe in ogni caso congiuntamente con il primo periodo del comma 6-bis dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006, che subordina l'impiego di strumenti di rilevazione elettronica delle violazioni dei divieti di circolazione ad una previa intesa con i competenti organi statali ed al rispetto della disciplina attinente alla protezione dei dati personali.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2022, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e, quanto all'ultima delle disposizioni impuginate, anche all'art. 117, sesto comma, Cost.

2.- L'art. 3, comma 1, lettera c), impugnato aggiunge la lettera l-bis) all'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, demandando alla Regione la promozione di intese tra Regione, organi decentrati dello Stato, enti locali e gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, con le quali coinvolgere la polizia locale nel garantire la sicurezza urbana, «favorendo anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale».

Il ricorrente accentra la censura su quest'ultima porzione della disposizione, asserendo che essa, in violazione degli artt. 3, 4 e 6 della legge n. 65 del 1986, permetterebbe alla polizia locale di operare oltre i limiti territoriali che il legislatore statale ha determinato.

Difatti, la legge quadro appena citata consente l'esercizio delle funzioni di polizia municipale esclusivamente «nel territorio di competenza» (art. 3), permettendo «missioni esterne» nei soli casi tipizzati dall'art. 4, numero 4), lettere a), b) e c), e senza eccedere l'ambito territoriale delle associazioni tra comuni, che la legge regionale promuove ai sensi del successivo art. 6, secondo comma, numero 3).

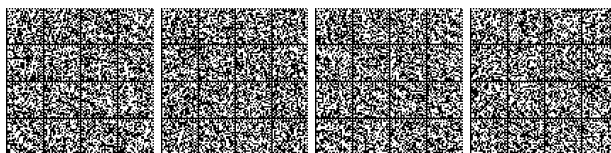
Il contrasto tra le previsioni della menzionata legge quadro n. 65 del 1986 e le disposizioni regionali impuginate determinerebbe l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

3.- La questione non è fondata.

La disposizione è impugnata per la sola parte in cui assegna alla polizia locale compiti che eccedono l'ambito territoriale del comune. La censura richiama il tema della sicurezza, delle funzioni e delle competenze riconosciute, in relazione ad essa, ai vari livelli di governo della Repubblica. In via generale, la sicurezza racchiude un complesso di funzioni che assumono significato in relazione a situazioni e luoghi determinati. La giurisprudenza di questa Corte ha inteso, pertanto, distinguere varie dimensioni della sicurezza. In primo luogo (facendo riferimento alla sicurezza interna) la sicurezza in senso stretto, o "primaria", collegata alla attività di prevenzione e repressione dei reati o volta alla tutela dell'ordine pubblico, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che tuttavia esclude espressamente dal suo ambito la «polizia amministrativa locale» (*ex multis*, sentenze n. 176 del 2021, n. 177 del 2020, n. 285 e n. 116 del 2019).

In coerenza con il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., ha poi rilevato che la tutela della sicurezza può ben assumere una possibile dimensione pluralista. Ad essa, in quanto sintesi di una pluralità di interessi, possono essere affiancate funzioni corrispondenti a plurime e diversificate competenze regionali e locali e alle possibili collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato. Alle regioni, in particolare, può essere richiesto di realizzare, coordinare o promuovere azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze da esse svolte, o in via "residuale" o in via "concorrente", fra cui le politiche sociali e sanitarie, taluni vincoli o interventi a tutela della pubblica incolumità, la polizia locale (cosiddetta «sicurezza integrata»).

L'art. 118, terzo comma, Cost. ha assegnato alla legge statale la disciplina del coordinamento fra le funzioni di Stato e regioni nel campo della sicurezza. In attuazione di tale norma costituzionale, il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, ha dato base legislativa al menzionato campo della «sicurezza integrata» che viene individuata nell'«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione



di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2). Ferme le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate dal Governo con accordo sancito su proposta del Ministro dell'interno in sede di Conferenza unificata (art. 2, comma 1). In attuazione di dette linee generali, lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere specifici accordi, sulla base dei quali adottare, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti a interventi di promozione della «sicurezza integrata» (art. 3, comma 1). Inoltre, nel rispetto delle menzionate linee generali, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali sono adottate linee guida, sulla cui base possono essere sottoscritti patti fra prefetti e questori, tramite cui individuare, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la «sicurezza urbana» (art. 5, comma 1). Quest'ultima viene individuata nel «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città» da perseguire attraverso interventi di riqualificazione o recupero di zone degradate (art. 4).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, dunque, la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni di degenerazione dell'ordinata e pacifica convivenza, può venire esercitata a livello decentrato, se tale da potere essere collegata, nel rispetto della legge dello Stato, a funzioni di interesse regionale o locale (sentenza n. 285 del 2019, con i limiti poi precisati dalla sentenza n. 236 del 2020).

Il ricorrente non postula che i compiti previsti dalle norme impugnate afferiscano alla funzione di prevenire e reprimere reati, con la quale si persegue la menzionata «sicurezza primaria» (sentenza n. 285 del 2019), ma reputa che non spetterebbe al legislatore regionale determinare la sfera di competenza territoriale del corpo di polizia locale, preposto alla cosiddetta «sicurezza secondaria» (ancora, sentenza n. 285 del 2019), in deroga ai limiti tracciati dalla legge statale, che ha formulato i principi fondamentali della materia.

Tuttavia, questa Corte ha già riconosciuto che, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la competenza legislativa in tema di polizia amministrativa locale, che era “concorrente”, è divenuta “residuale”, e appartiene perciò alla regione, come reso chiaro dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che assegna allo Stato la potestà legislativa esclusiva quanto a «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (*ex multis*, sentenze n. 129 del 2021, n. 236 del 2020, n. 116 del 2019, n. 141 del 2012 e n. 167 del 2010).

Quanto premesso non comporta che l'insieme degli interessi corrispondenti a tale materia sia rimesso al solo assetto normativo che gli conferisca la legge regionale, poiché le stesse competenze residuali non restano insensibili alle norme poste in essere dallo Stato nell'ambito delle proprie competenze legislative trasversali.

L'art. 118 Cost. assicura che l'esercizio delle funzioni di polizia locale sia soggetto alle forme di coordinamento con la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, che spetta al legislatore statale individuare.

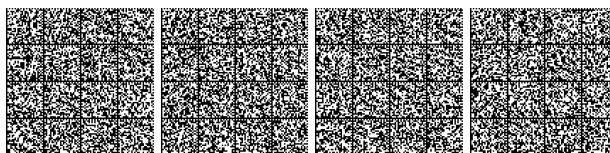
Nel caso di specie, però, la definizione della competenza territoriale, all'interno della Regione, propria di ciascun corpo di polizia amministrativa locale, non incontra alcun limite dettato da disposizioni statali, posto che tale competenza, sul presupposto che le funzioni attribuite siano circoscritte alla «sicurezza secondaria», non interseca profili connessi alla repressione e prevenzione dei reati.

Ne consegue che le disposizioni poste dal legislatore statale a titolo di principi fondamentali di una materia in precedenza a riparto “concorrente”, con la legge quadro n. 65 del 1986, hanno cessato per tale parte di essere opponibili alla sopravvenuta legislazione regionale che, nell'ambito della competenza “residuale”, abbia ridefinito, per un caso particolare afferente alla cosiddetta «sicurezza secondaria», l'ambito territoriale di azione dei corpi di polizia locale.

4.- L'art. 3, comma 1, lettera *g*), della legge regionale impugnata aggiunge un ultimo periodo all'art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, con il quale si stabilisce che «[i]l patto locale di sicurezza urbana è, altresì, uno degli strumenti per realizzare le finalità previste dall'articolo 5, comma 1, lettera *l-bis*)», vale a dire per consentire alla polizia municipale di operare al di là dei «confini territoriali di riferimento», per quanto appena visto.

Il ricorrente sostiene, anzitutto, che tale disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., perché assegna al menzionato patto locale di sicurezza urbana una nuova finalità, ricavata da una norma della quale deduce l'illegittimità costituzionale, in quanto invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

La questione così posta non è fondata, perché, avendo questa Corte appena escluso la sussistenza di detto profilo di illegittimità costituzionale in capo all'art. 5, comma 1, lettera *l-bis*), della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, non è perciò precluso al legislatore regionale disporre quanto di propria competenza per perseguire le finalità tratte da tale ultima disposizione.



5.- In secondo luogo, il ricorrente denuncia - con riguardo alla medesima disposizione (art. 3, comma 1, lettera *g*), legge reg. impugnata - la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., perché il patto locale di sicurezza urbana, già previsto dalla legislazione lombarda, e arricchito di un ulteriore contenuto dalla disposizione impugnata, non sarebbe conforme all'art. 5 del menzionato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, che, a sua volta, esprimerebbe scelte compiute dal legislatore statale in tema di ordine pubblico e sicurezza.

Con tale disposizione, il legislatore statale avrebbe attribuito la disciplina della sicurezza urbana, quanto alle forme di cooperazione tra Stato e enti territoriali, ai soli patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco.

Viceversa, l'art. 27 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015 prevede che la Regione possa promuovere il patto locale di sicurezza urbana, in tal modo attribuendo alla stessa un compito che, a parere del ricorrente, non le potrebbe competere, posto che il citato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, limiterebbe l'intervento regionale ai soli profili della «sicurezza integrata».

Si sarebbe perciò determinata «una confusione di piani», «atteso che il versante sul quale alla Regione è rimessa la stipulazione di intese è quello della “sicurezza integrata”, mentre la “sicurezza urbana” è rimessa agli accordi tra prefetti e sindaci».

6.- La questione non è fondata.

Essa si basa, infatti, sull'erroneo presupposto che la normativa statale appena richiamata escluda la Regione da ogni intervento che afferisca alla sicurezza urbana, quando, al contrario, l'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, nel definire il concetto di sicurezza urbana, è esplicito nell'affermare che al perseguimento di essa «concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

La disposizione regionale impugnata si limita ad attuare tale principio, assegnando, in conformità con esso, alla Regione un ruolo propulsivo al fine della stipula dei patti di sicurezza urbana.

Può aggiungersi che il peculiare contenuto del patto definito dalla disposizione regionale impugnata supera l'ambito della sola sicurezza urbana, perché, come si è visto, consente alla polizia municipale di operare, a certe condizioni, al di là del territorio di riferimento, venendo così a intersecare profili di «sicurezza integrata», quindi di competenza anche regionale, per «[l']attuazione di un sistema unitario» volto al «benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito).

7.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata che sostituisce il comma 5 dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006. Esso stabilisce che «[l]a Giunta regionale può, con apposita deliberazione, prevedere idonei strumenti tecnologici, ulteriori a quanto previsto al secondo periodo del comma 6-*bis*, per agevolare il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli».

La disposizione regionale impugnata si inserisce nel contesto delle misure per la limitazione del traffico veicolare che la Regione intende adottare, al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico.

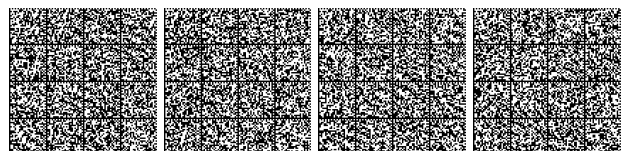
L'art. 13, comma 6-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006, al secondo periodo, prevede che «allo scopo di sperimentare modalità più efficaci di riduzione degli inquinanti connessi alla circolazione, possono essere realizzati impianti di rilevazione telematica e, a richiesta, installati dispositivi telematici mobili sui veicoli che monitorano gli stili di guida e i chilometri percorsi, consentendo di condizionare le percorrenze dei veicoli stessi al loro effettivo potenziale inquinante, localizzandone i relativi tratti stradali, secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale». A tal fine, la disposizione impugnata permette l'introduzione, con delibera della Giunta regionale, di ulteriori «strumenti tecnologici».

8.- Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *h*), e sesto, Cost., perché il regime della circolazione stradale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, con la conseguenza che ogni disciplina, anche regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), di dispositivi, apparecchiature, mezzi tecnici di controllo e regolazione del traffico andrebbe assegnata alla fonte statale, come confermato dagli artt. 45, comma 6, e 201, comma 1-*bis*, lettera *g*), del d.lgs. n. 285 del 1992.

9.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha già ricondotto la disciplina della circolazione stradale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e sicurezza, in quanto volta a prevenire la commissione di reati incidenti sulla incolumità personale (sentenza n. 428 del 2004; *ex multis*, sentenze n. 129 del 2021, n. 77 del 2013 e n. 223 del 2010).

Tale conclusione di ordine generale, tuttavia, va valutata alla luce delle finalità e degli interessi che sono coinvolti da ciascuna disposizione normativa che attenga alla circolazione dei veicoli. Con la sentenza n. 77 del 2013, infatti, questa Corte ha già ritenuto che la disciplina sulla revisione dei veicoli non appartenga alla sola materia della sicurezza, ma anche a quella della tutela dell'ambiente.



La disposizione regionale impugnata introduce infatti uno strumento con il quale la Regione persegue l'effettività delle misure necessarie a preservare la qualità dell'aria. A propria volta, tali misure sono rimesse alla Regione dal legislatore statale con gli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 155 del 2010, adottato in attuazione della direttiva 2008/50/CE.

È perciò evidente che l'adozione di strumenti tecnologici preposti a controllare il rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli inquinanti si allontani dal nucleo della prevenzione dei reati per dirigersi verso le competenze intrecciate della tutela dell'ambiente e della tutela della salute, che, peraltro, il ricorrente non evoca a parametri costituzionali dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

Del resto, la disposizione impugnata, rinviando a quanto previsto dall'art. 13, comma 6-bis), della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006, impone che gli «ulteriori» strumenti tecnologici siano introdotti non solo nel rispetto della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali, ma anche «previa intesa con i competenti organi statali», assicurando così che l'esercizio della funzione amministrativa da parte della Giunta regionale tenga necessariamente in conto le esigenze funzionali che lo Stato potrà garantire nell'ambito della propria competenza in materia di circolazione stradale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera h), e sesto, 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 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

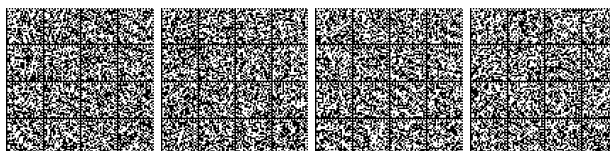
T_230069

N. 70

Sentenza 23 febbraio - 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Predisposizione, da parte delle Regioni, di un Piano di fabbisogno triennale, per aumentare del 5% la spesa per il personale sanitario - Previsione, con decreto interministeriale, della metodologia per la sua predisposizione - Fissazione di un termine perentorio per la sua adozione - Omessa previsione - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di tutela della salute e di quella residuale in materia di organizzazione del personale nonché irragionevolezza e contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.



Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Predisposizione, da parte delle Regioni, di un Piano di fabbisogno triennale, per aumentare del 5% la spesa per il personale sanitario - Valutazione e approvazione del Piano da parte di un Tavolo tecnico e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione del personale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Comuni, Province e Città metropolitane - Contributi per la rigenerazione urbana erogati dallo Stato - Ripartizione ai comuni mediante decreto interministeriale - Coinvolgimento delle regioni - Omessa previsione - Violazione della competenza concorrente in materia di governo del territorio e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

Istruzione - Formazione professionale - Revisione dei tirocini extracurricolari - Definizione delle relative linee guida - Rinvio a un accordo tra Stato e regioni, concluso in sede di Conferenza permanente - Previsione che la revisione favorisca i soggetti con difficoltà di inclusione sociale - Violazione della competenza concorrente in materia di formazione professionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 269, lettera c), 534, 535, 536, 537 e 721, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 32, 97, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, quinto comma, e 120.

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. 1, commi 269, da 534 a 537 e 721, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 1° marzo 2022, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Andrea Manzi e Giacomo Quarneti per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato in data 28 febbraio 2022, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721, 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), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione.



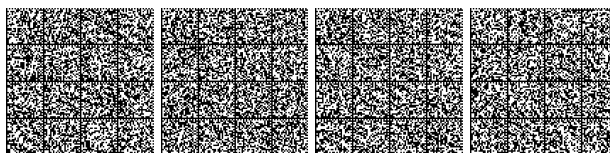
1.1.- Più precisamente, l'art. 1, comma 269, della legge n. 234 del 2021 stabilisce che «[a]l comma 1 dell'articolo 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo, le parole: “un importo pari al 5 per cento» sono sostituite dalle seguenti: “un importo pari al 10 per cento”;

b) al quarto periodo, le parole: “Per il medesimo triennio, qualora nella singola Regione emergano oggettivi” sono sostituite dalle seguenti: “Qualora nella singola Regione emergano, sulla base della metodologia di cui al sesto periodo, oggettivi”;

c) il sesto periodo è sostituito dai seguenti: “Dall'anno 2022 l'incremento di cui al quarto periodo è subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, nel rispetto del valore complessivo della spesa di personale del Servizio sanitario nazionale determinata ai sensi dei precedenti periodi, adotta con decreto la suddetta metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, e dall'articolo 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, anche ai fini di una graduale revisione della disciplina delle assunzioni di cui al presente articolo. Le regioni, sulla base della predetta metodologia, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, che sono valutati e approvati dal tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva”».

Per effetto di questa modifica, l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, prevede che «[a] decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al 10 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. Qualora nella singola Regione emergano, sulla base della metodologia di cui al sesto periodo, oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Dall'anno 2022 l'incremento di cui al quarto periodo è subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, nel rispetto del valore complessivo della spesa di personale del Servizio sanitario nazionale determinata ai sensi dei precedenti periodi, adotta con decreto la suddetta metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, e dall'articolo 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, anche ai fini di una graduale revisione della disciplina delle assunzioni di cui al presente articolo. Le regioni, sulla



base della predetta metodologia, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, che sono valutati e approvati dal tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva».

Sostiene la ricorrente che l'art. 1, comma 269, della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui prevede il «piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale», introdurrebbe uno strumento pianificatorio di secondo livello, sovraordinato rispetto agli ordinari «piani triennali del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario regionale», ledendo tanto l'autonomia organizzativa delle regioni, di competenza legislativa residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., quanto la competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

La disposizione impugnata sarebbe altresì irragionevole e in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché prevedendo una sovrapposizione di strumenti pianificatori, oltre a generare una illegittima compressione dell'autonomia organizzativa degli enti del servizio sanitario regionale, determinerebbe inevitabili esiti contraddittori e incongruenze nella rilevazione dei fabbisogni da parte di soggetti diversi.

La Regione ricorrente lamenta altresì la lesione dell'art. 32 Cost., unitamente al terzo comma dell'art. 117 Cost., poiché la mancata previsione di termini perentori di adozione del decreto del Ministro della salute, contenente la metodologia per la determinazione del fabbisogno del personale, ovvero - quanto alla fase integrativa dell'efficacia - senza che siano previsti termini e forme di silenzio significativo per il caso di mancata approvazione, farebbe sì che, nelle more della conclusione dell'*iter* così articolato e temporalmente incerto, le aziende e gli enti del SSR non potrebbero disporre assunzioni di personale, così compromettendo l'erogazione delle prestazioni sanitarie e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

Afferma, infine, la difesa regionale che i commi terzo e quarto dell'art. 117, Cost. risulterebbero lesi dalla previsione secondo la quale il menzionato strumento di programmazione sarebbe valutato e approvato da parte di due organismi tecnici a composizione mista statale e regionale (ossia il Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e il Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 9, comma 1, della medesima intesa), che potrebbero ingerirsi nei profili organizzatori della Regione.

La ricorrente chiede, pertanto, la caducazione dell'intero comma 269, ovvero, in subordine, del solo periodo in cui sottopone «[la] verifica e [l']approvazione» del Piano del fabbisogno triennale al Tavolo di verifica e al Comitato paritetico permanente.

1.2.- La Regione ha impugnato altresì l'art. 1, commi 534, 535, 536 e 537, della legge n. 234 del 2021, poiché, ai sensi delle richiamate disposizioni, i contributi per la rigenerazione urbana erogati dallo Stato per il 2022 sarebbero ripartiti fra i comuni beneficiari con decreto interministeriale, senza coinvolgimento delle regioni.

Ai sensi del comma 534, il limite complessivo dei contributi che possono essere erogati dallo Stato ai comuni è pari a euro 300 milioni per l'anno 2022 e di essi possono beneficiare gli enti locali indicati nel comma 535, ossia:

- a) i comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti che, in forma associata, superino, tuttavia, la suddetta soglia di popolazione; e
- b) i comuni che non risultino già beneficiari delle risorse attribuite con il decreto interministeriale previsto dall'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 gennaio 2021 «Assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale».

Nei casi sub a), l'impugnato comma 535 prevede che la domanda di accesso ai contributi sia presentata dai comuni capofila e che il limite massimo della sovvenzione sia pari a euro cinque milioni. Per i comuni sub b), invece, la medesima disposizione prevede che il limite massimo delle sovvenzioni sia pari alla differenza fra gli importi previsti dall'art. 2, comma 2, del menzionato d.P.C.m. 21 gennaio 2021 e le risorse attribuite dal decreto interministeriale di cui all'art. 5 del medesimo d.P.C.m.

Il comma 536 dispone che i comuni comunichino ai Ministero dell'interno, entro un termine perentorio, le richieste di contributo per la realizzazione delle opere pubbliche individuate per le finalità di rigenerazione urbana, specificando, fra l'altro, la tipologia dell'opera, il quadro economico, il cronoprogramma dei lavori, il codice unico di progetto (CUP), nonché - nel caso di comuni in forma associata - l'elenco dei comuni che fanno parte della forma associativa.



Ai sensi del comma 537, infine, l'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune «è determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno 2022».

Deduce la ricorrente che la mancata previsione di una partecipazione regionale nella gestione dei menzionati contributi statali si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 117, comma terzo, Cost., poiché la rigenerazione urbana rientrerebbe nella materia «governo del territorio», che - in quanto materia di legislazione concorrente - non consentirebbe allo Stato interventi attuativi di dettaglio. Quindi, pur operando il contributo in un ambito materiale asseritamente ricadente nella richiamata competenza legislativa concorrente, la mancata previsione di alcuna forma di partecipazione regionale determinerebbe la lesione del principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 40 del 2022 e n. 74 del 2018).

Ai sensi della richiamata giurisprudenza costituzionale, tali interventi sarebbero consentiti esclusivamente nei casi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato delle funzioni amministrative (e delle correlate funzioni legislative), ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., oppure per la promozione di specifiche finalità contemplate dall'art. 119, quinto comma, Cost.

Quanto alla chiamata in sussidiarietà, la ricorrente deduce che non vi sarebbe alcuna esigenza di gestione unitaria tale da giustificare l'applicazione del meccanismo in esame; comunque, anche giustificando l'intervento normativo statale con la menzionata attrazione in sussidiarietà, sarebbe comunque violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., per difetto di previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle regioni.

Quanto ai fondi speciali, secondo la ricorrente il contributo statale avrebbe natura vincolata e sarebbe destinato a una platea generalizzata di comuni, in relazione a finalità di decoro e rigenerazione urbane, le quali - afferendo alle ordinarie competenze comunali - non sarebbero riconducibili alle finalità elencate tassativamente dal quinto comma dell'art. 119 Cost. Dal che si dedurrebbe l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

1.3.- È impugnato, infine, l'art. 1, comma 721, della legge n. 234 del 2021, che demanda la disciplina dei tirocini extracurricolari a specifiche linee guida, da definirsi con un accordo, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto di alcuni criteri generali stabiliti dalla disposizione impugnata.

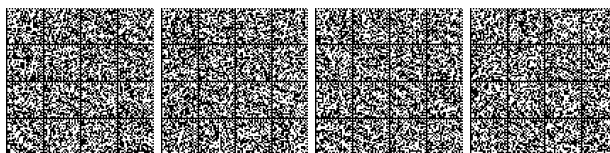
Dispone il citato comma 721 che «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari, sulla base dei seguenti criteri:

- a) revisione della disciplina, secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale;
- b) individuazione degli elementi qualificanti, quali il riconoscimento di una congrua indennità di partecipazione, la fissazione di una durata massima comprensiva di eventuali rinnovi e limiti numerici di tirocini attivabili in relazione alle dimensioni d'impresa;
- c) definizione di livelli essenziali della formazione che prevedano un bilancio delle competenze all'inizio del tirocinio e una certificazione delle competenze alla sua conclusione;
- d) definizione di forme e modalità di contingentamento per vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti al termine del periodo di tirocinio;
- e) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività».

Afferma il ricorrente che tale disposizione, nel predeterminare rigidamente i criteri di adozione delle linee guida - nella specie, circoscrivendo l'applicazione dei tirocini extracurricolari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale - violerebbe la competenza legislativa residuale delle regioni in materia di «formazione professionale», ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., nonché il principio di ragionevolezza, poiché verrebbero stravolte le finalità proprie dei menzionati tirocini, intesi quali strumenti formativi di rilevanza sociale. Sarebbe altresì lesa il principio di leale collaborazione, posto che l'accordo cui rinvia la disposizione sarebbe «avvilito e umiliato» dalla predeterminazione dei contenuti da parte dello Stato con l'impugnata disposizione.

2.- Con atto depositato l'8 aprile 2022, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza del ricorso.

2.1.- Quanto al primo gruppo di questioni, la difesa erariale osserva che il comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 disciplina la possibilità per le regioni di incrementare le proprie facoltà assunzionali e, quindi, di beneficiare di una variazione del cinque per cento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, ma esclusivamente a



fronte di «oggettivi ulteriori fabbisogni di personale». Tali ulteriori fabbisogni devono emergere da un apposito Piano del fabbisogno triennale predisposto dalla regione, applicando una «metodologia uniforme su tutto il territorio nazionale», determinata da un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge e in coerenza con i criteri già stabiliti dal regolamento di cui al decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, con le disposizioni di cui all'art. 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché con «gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale». Il fabbisogno così emergente deve essere comunque valutato e approvato dal Tavolo di verifica degli adempimenti e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Secondo la difesa erariale tale disciplina sarebbe espressiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che, per costante giurisprudenza costituzionale, includerebbe non solo la competenza a fissare standard quantitativi, strutturali, tecnologici e qualitativi relativi all'assistenza ospedaliera, ma anche le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire la loro erogazione all'utenza (sono citate le sentenze n. 231 e n. 192 del 2017).

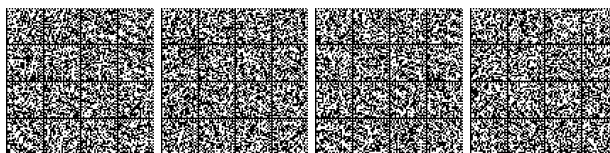
Oltre a intersecare la determinazione dei livelli essenziali di assistenza, la disposizione impugnata sarebbe riconducibile anche alla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, poiché traccerebbe la cornice «funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate» (è citata la sentenza di questa Corte n. 207 del 2010), e introdurrebbe condizionalità volte a incrementare l'efficienza della spesa pubblica nel settore sanitario (sono citate le sentenze di questa Corte n. 272 del 2015, n. 52 del 2010 e n. 193 del 2007).

In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la disposizione impugnata sarebbe stata adottata in attuazione di quanto stabilito con il Patto per la salute 2019-2021, di cui all'intesa del 18 dicembre 2019 raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nella scheda n. 3 del Patto, relativa alle risorse umane, le parti avrebbero infatti convenuto di sostituire, nel triennio 2019-2021, la percentuale di incremento della spesa di personale dal cinque per cento - di cui all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, - al dieci per cento, precisando altresì di valutare l'ulteriore incremento del cinque per cento qualora emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale, valutati congiuntamente dal Tavolo di verifica degli adempimenti e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA. Le parti avrebbero altresì convenuto, al fine di dare attuazione a quanto previsto dal citato art. 11, comma 1, la definizione di una idonea metodologia di calcolo dei fabbisogni ospedalieri di personale da parte del Ministro per la salute. La disposizione impugnata, pertanto, altro non farebbe se non dare attuazione a quanto convenuto nella richiamata intesa, per fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione delle risorse umane che consenta loro di assicurare standard quantitativi uniformi, in relazione all'assistenza ospedaliera territoriale.

Non sarebbero dunque lese le competenze regionali concorrenti e residuali - rispettivamente, di tutela della salute e di organizzazione del personale - poiché la disposizione richiamata non disporrebbe norme di dettaglio che incidano sull'organizzazione degli enti del sistema sanitario regionale, ma fisserebbe un principio generale in materia di coordinamento della finanza pubblica, volto all'efficientamento della spesa pubblica.

Secondo la difesa erariale, la disposizione nemmeno sarebbe irragionevole, poiché non creerebbe alcuna sovrapposizione fra la predisposizione del censurato Piano dei fabbisogni triennale, affidata alle regioni, e la predisposizione dei singoli Piani triennali dei fabbisogni, demandata a ciascun ente del servizio sanitario regionale. Il primo strumento, infatti, registra i fabbisogni di personale a livello regionale, il secondo, invece, i fabbisogni di ciascuna azienda sanitaria locale (ASL). Inoltre, il Piano dei fabbisogni triennali ha la specifica funzione di consentire il rilevamento di oggettivi ulteriori fabbisogni di personale, al fine di accedere all'incremento del cinque per cento - rispetto all'anno precedente - del Fondo sanitario regionale, elemento che lo distingue nettamente dai piani redatti dalle ASL, sia per il suo oggetto, sia per le sue finalità.

Osserva, infine, l'Avvocatura generale dello Stato che la fissazione di un termine - nella specie di 180 giorni - non perentorio ma meramente ordinatorio sarebbe funzionale a garantire le prerogative delle autonomie territoriali, in considerazione dell'esigenza di acquisire l'intesa con le stesse sulla metodologia di calcolo. Diversamente, la fissazione di un termine perentorio precluderebbe al Ministro il potere di adottare il menzionato decreto una volta spirato il termine, compromettendo la possibilità per le regioni di accedere alle risorse aggiuntive. La difesa erariale fa notare peraltro che il suddetto termine, come ogni termine procedimentale, è certamente «vincolante per tutte le Amministrazioni



destinatario, in virtù dei principi generali di legalità, buon andamento e imparzialità previsti dall'articolo 97 della Costituzione, che obbligano ogni pubblica amministrazione a concludere, entro i termini previsti dalla legge, i procedimenti di propria competenza».

2.2.- Quanto al secondo gruppo di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri procede preliminarmente a una ricostruzione della normativa in tema di assegnazione di contributi per la rigenerazione urbana, ricordando che il d.P.C.m. 21 gennaio 2021 (Assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale) - richiamato dall'impugnato comma 535, che individua i comuni beneficiari delle risorse aggiuntive - era stato adottato in attuazione dell'art. 1, commi 42 e 43, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Più precisamente, ai sensi del citato comma 42, per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034, è prevista l'assegnazione ai comuni di contributi per effettuare investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, nel limite complessivo di euro 150 milioni per l'anno 2021, euro 250 milioni per il 2022, euro 550 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024, e di euro 700 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034.

Ai sensi del comma 43, l'individuazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse era rinviata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali; l'individuazione dei comuni beneficiari e degli importi ad essi spettanti era invece demandata a un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

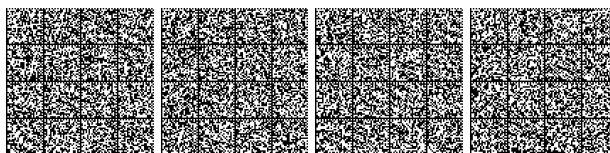
L'art. 2, comma 1, del d.P.C.m. 21 gennaio 2021 ha, quindi, stabilito che i contributi previsti dall'art. 1, comma 42, della legge n. 160 del 2019 possono essere richiesti: *a)* da comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti, non capoluogo di provincia; nonché *b)* da comuni capoluogo di provincia, oppure sede di città metropolitana.

Il successivo comma 2 ha stabilito, altresì, che ciascun comune può fare richiesta di un contributo per uno o più interventi nel limite massimo di: *a)* euro 5 milioni per i comuni con popolazione compresa fra 15.000 e 49.999 abitanti; *b)* euro 10 milioni per i comuni con popolazione compresa fra 50.000 e 100.000 abitanti; *c)* euro 20 milioni per i comuni con popolazione superiore o uguale a 100.001 abitanti.

L'art. 3, comma 1, del menzionato d.P.C.m. ha individuato la tipologia di interventi ammissibili al contributo: *a)* manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti pubbliche per finalità di interesse pubblico, anche compresa la demolizione di opere abusive realizzate da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire e la sistemazione delle pertinenti aree; *b)* miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia di immobili pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali e culturali, educativi e didattici, ovvero alla promozione delle attività culturali e sportive; *c)* mobilità sostenibile.

Il medesimo art. 3, al comma 3, prevede inoltre, che ai fini dell'ammissibilità al contributo: *a)* le richieste devono indicare il codice unico di progetto (CUP) dell'opera valido e correttamente individuato in relazione all'opera per la quale viene richiesto il contributo; *b)* le richieste devono riferirsi ad opere pubbliche inserite nella programmazione annuale o triennale degli enti locali e che rientrano nello strumento urbanistico comunale comunque denominato approvato e vigente nell'ambito territoriale del comune; *c)* alla data della presentazione della richiesta i comuni devono aver trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) i documenti contabili di cui all'art. 1, comma 1, lettere *b)* ed *e)*, e all'art. 3 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 26 maggio 2016, riferiti all'ultimo rendiconto della gestione approvato. Nel caso di comuni per i quali sono sospesi per legge i termini di approvazione del rendiconto della gestione di riferimento, le informazioni di cui al periodo precedente sono desunte dall'ultimo rendiconto della gestione trasmesso alla citata banca dati.

L'art. 5 del citato d.P.C.m., infine, rinvia al decreto interministeriale menzionato nell'art. 1, comma 43, della legge n. 160 del 2019 la determinazione in concreto dei contributi spettanti a ciascun beneficiario, precisando altresì che, in caso di insufficienza delle risorse stanziato, l'attribuzione è effettuata «tenendo conto della quota riferita alla progettazione esecutiva e alle opere», in favore dei comuni che «presentano un valore più elevato dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale» (comma 2); e che l'attribuzione del contributo, sulla base della graduatoria redatta secondo le modalità indicate sub 1), avviene nel rispetto dei principi di riequilibrio territoriale previsti dall'art. 7-bis, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 (Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 18, e successive modifiche e integrazioni (comma 3).



Nel rispetto e in attuazione della normativa richiamata, è stato adottato il decreto interministeriale 30 dicembre 2021 (Contributi ai Comuni da destinare a investimenti in progetti di rigenerazione urbana anni 2021-2026), con il quale sono stati individuati in concreto i comuni beneficiari e l'ammontare dei contributi per i predetti anni.

Le disposizioni impugnate si inserirebbero in tale contesto normativo e sarebbero dunque volte ad assegnare ulteriori risorse per la rigenerazione urbana, da destinare a comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti o che - pur avendo una popolazione più numerosa - non siano stati inseriti nella graduatoria approvata con il menzionato decreto interministeriale 30 dicembre 2021.

Precisa altresì la difesa erariale che gli interventi finanziati, sotto il profilo oggettivo, sarebbero i medesimi già previsti dall'art. 1, comma 42, della legge n. 160 del 2019, posto che i criteri previsti dal comma 536 per la selezione degli interventi ammissibili al contributo, nonché dal comma 537 per la predisposizione della graduatoria dei beneficiari sarebbero esattamente quelli individuati dagli artt. 3 e 5 del menzionato d.P.C.m. 21 gennaio 2021.

Rispetto alla precedente disciplina, il quid novi sarebbe rappresentato unicamente dall'ampliamento della platea dei beneficiari, rispetto a quanto stabilito in origine dall'art. 2, comma 1, del richiamato d.P.C.m.

La censura dovrebbe ritenersi dunque «manifestamente infondat[a]», poiché la ripartizione dei contributi sarebbe effettuata sulla base dei criteri previsti - sotto il profilo soggettivo - dal comma 535, e - sotto il profilo oggettivo - dai commi 536 e 537 che confermano quelli già previsti dagli artt. 3 e 5 del d.P.C.m. 21 gennaio 2021, senza determinare alcuna lesione né dell'asserita competenza legislativa concorrente regionale in materia di governo del territorio, né degli artt. 118, 119 e 120 Cost. Le disposizioni impugnate, infatti, non rinvierebbero al decreto interministeriale la determinazione dei criteri di selezione degli interventi da finanziare, ma si limiterebbero a ripartire le risorse fra beneficiari già selezionati in base ai criteri soggettivi e oggettivi individuati a monte dal legislatore sulla scorta del d.P.C.m. 21 gennaio 2021.

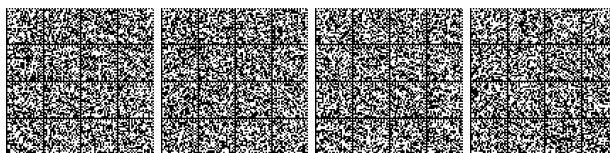
Tale individuazione, secondo lo Stato, non potrebbe che essere effettuata dal «Governo centrale», nell'esercizio della propria competenza amministrativa, implicando la predisposizione di una graduatoria unica nazionale, per tutti i comuni beneficiari dei contributi, funzione che dovrebbe essere necessariamente esercitata in modo unitario su tutto il territorio nazionale. Afferma, dunque, la difesa erariale che l'esercizio di tale funzione - e delle correlate funzioni legislative - non potrebbe che essere «attratto» nell'ambito delle competenze dello Stato, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., secondo il noto meccanismo della «attrazione in sussidiarietà».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che non si verterebbe affatto nell'ambito materiale di competenza legislativa concorrente «governo del territorio», bensì in «quello previsto dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la destinazione di “risorse aggiuntive” e la realizzazione di “interventi speciali”, volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale in favore di determinati Enti territoriali».

Tali interventi, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero destinati al perseguimento degli obiettivi di «crescita inclusiva, coesione sociale e territoriale», pilastri fondamentali della programmazione e del contenuto dei piani nazionali di ripresa e resilienza nazionali, tant'è che gli investimenti per la «rigenerazione urbana» - la cui finalità sarebbe quella di ridurre l'emarginazione e il degrado sociale, nonché di migliorare la qualità del decoro urbano - sarebbero stati espressamente inseriti dal Governo nella Missione n. 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Sarebbe pertanto indubbio che gli interventi previsti dalle disposizioni impugnate rientrerebbero a pieno titolo nell'ambito degli strumenti previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., per promuovere lo sviluppo e la coesione sociale (è citata la sentenza n. 40 del 2022).

Le suddette risorse avrebbero dunque carattere aggiuntivo e sarebbero dirette a garantire non l'esercizio ordinario delle funzioni attribuite agli enti locali, ma interventi speciali, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost.; sarebbero inoltre indirizzate non a una platea generalizzata di comuni, ma a determinati enti locali che, in possesso di requisiti soggettivi elencati dal più volte citato comma 535, siano inseriti in una graduatoria unica nazionale, predisposta tenendo conto - ai sensi del comma 537 - dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), nonché del principio di riequilibrio territoriale individuato dall'art. 7-bis, comma 2, del d.l. n. 243 del 2016, come convertito.

2.3.- Quanto, infine, all'ultima questione promossa con il ricorso relativa all'art. 1, comma 721, della legge n. 234 del 2021, la difesa erariale premette che - complessivamente intesi - i commi da 720 a 726 dispongono il riordino della disciplina sul tirocinio, prevedendo, fra l'altro, l'abrogazione delle previgenti disposizioni di cui ai commi 34, 35 e 36 dell'art. 1 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).



Più precisamente, l'art. 1, comma 726, della legge n. 234 del 2021 dispone l'abrogazione del richiamato comma 34, ai sensi del quale «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base dei seguenti criteri:

- a) revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo;
- b) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività;
- c) individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza;
- d) riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta».

Le linee guida approvate in Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 24 gennaio 2013, e da ultimo aggiornate il 25 maggio 2017, prevedono, tra l'altro, che la durata massima, comprensiva di proroghe e rinnovi, dei tirocini extracurricolari non può essere superiore a dodici mesi, mentre la durata minima non può essere inferiore a due mesi, ad eccezione dei tirocini svolti presso soggetti ospitanti che operano stagionalmente, per i quali la durata massima è ridotta a un mese. Inoltre, i disabili, le persone svantaggiate, nonché i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale possono attivare particolari tirocini di orientamento e formazione, ovvero di inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro. Per i suddetti tirocini è prevista una durata maggiore, che può arrivare, nel caso delle persone disabili, fino a ventiquattro mesi, inoltre, è prevista la facoltà per le regioni di introdurre delle specifiche deroghe in ordine alla durata e ripetibilità del tirocinio, al fine di garantire e salvaguardare l'inclusione sociale dei destinatari.

Sostiene la difesa erariale che la normativa impugnata dispone una revisione della previgente disciplina, distinguendo i tirocini curricolari da quelli extracurricolari (comma 720) nonché introducendo specifici criteri per la definizione delle nuove linee guida, volti a contrastare gli abusi che potrebbero verificarsi nell'ambito dello svolgimento di tale tipologia di tirocini (comma 721). In questa prospettiva, il comma 723 avrebbe introdotto anche una fattispecie di reato per i casi in cui il tirocinio si sia svolto in modo fraudolento, nonché la possibilità per il tirocinante di richiedere l'accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato con decorrenza dalla data della pronuncia giudiziale.

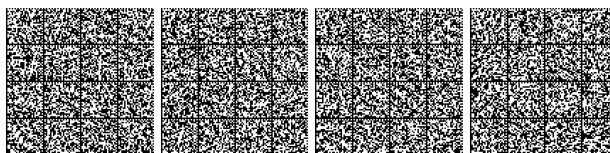
Gli ambiti materiali in cui sarebbe sussumibile la richiamata normativa sarebbero molteplici, secondo la difesa erariale, anzitutto coincidenti con le competenze legislative esclusive statali in materia di ordinamento civile e penale e norme generali sull'istruzione, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere l) e n), Cost., ma anche con la competenza legislativa concorrente in materia di istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale di cui al terzo comma dell'art. 117; nonché con la competenza legislativa residuale regionale in materia di formazione professionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Trattandosi di un intreccio inestricabile di competenze, il già citato art. 1, comma 34, della legge n. 92 del 2012 demandava la disciplina dei tirocini formativi a un accordo tra Stato e regioni, da stipulare in sede di Conferenza permanente, sulla base di alcuni criteri generali già richiamati (sono citate le sentenze n. 251 del 2016 e n. 50 del 2005).

Deduce pertanto la difesa dello Stato che la disposizione impugnata, nel demandare a un accordo tra Stato e regioni la definizione delle nuove linee guida, non farebbe che confermare tale prassi collaborativa e i precedenti criteri elencati nell'abrogato comma 34 dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012, benché siano state inserite alcune «significative integrazioni» fra gli obiettivi generali, consistenti per l'appunto nella delimitazione soggettiva dei destinatari dei tirocini extracurricolari, circoscrivendoli ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale. Tale innovazione non inciderebbe sul concreto contenuto formativo dei tirocini e pertanto non lederebbe la competenza legislativa residuale regionale in materia di formazione professionale, essendo esclusivamente volta a prevenire che il tirocinio extracurricolare sia utilizzato in modo fraudolento in sostituzione del lavoro dipendente, ragione per cui la disposizione impugnata sarebbe espressiva di principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro, rientrante nella competenza legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Dal che si dedurrebbe la non fondatezza della questione.

3.- Con memoria depositata il 17 gennaio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito la non fondatezza delle questioni di legittimità promosse dalla Regione Veneto, con argomentazioni pressoché sovrapponibili a quelle impiegate nell'atto di costituzione.

4.- Anche la Regione ha depositato in data 31 gennaio 2023 memoria integrativa in cui insiste per l'accoglimento del ricorso.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Veneto ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, in riferimento a molteplici parametri di competenza e sostanziali.

1.1.- Con riferimento al comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 la Regione promuove tre questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione si riferisce alla previsione dell'onere per le regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di poter aumentare la spesa per il personale del cinque per cento (ulteriore rispetto al dieci per cento già concesso dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito). Tale disposizione sarebbe lesiva della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e di quella residuale in materia di organizzazione del personale, ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., poiché la medesima disposizione genererebbe una duplicazione degli strumenti di pianificazione (il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale si sovrapporrebbe al tradizionale Piano triennale di fabbisogno del personale), risultando perciò in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il comma 269 del medesimo art. 1 è impugnato altresì nella parte in cui non prevede termini perentori per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia per la predisposizione del menzionato Piano per il fabbisogno regionale. Tale disposizione violerebbe gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., poiché l'assenza di termine perentorio, qualora precludesse l'assunzione di nuovo personale, comprometterebbe l'erogazione delle prestazioni sanitarie, nonché la tutela della salute.

Il comma 269, infine, è impugnato là dove sottopone il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario alla valutazione e all'approvazione del Tavolo di verifica degli adempimenti di razionalizzazione della spesa sanitaria, nonché del Comitato paritetico di verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA). La Regione lamenta che l'intervento di tali organismi «a composizione mista statale e regionale» nella valutazione di efficacia del menzionato Piano, ingerendosi direttamente nei profili organizzatori del sistema sanitario regionale, invaderebbe la competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione del personale, e lederebbe altresì la competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, violando i commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

1.2.- Sono poi impugnati i commi da 534 a 537 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui prevedono che i contributi per la rigenerazione urbana erogati dallo Stato siano ripartiti tra i comuni con decreto interministeriale, senza coinvolgimento delle regioni. Tale mancato coinvolgimento violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la competenza legislativa regionale concorrente nella materia «governo del territorio» non consentirebbe allo Stato interventi attuativi di dettaglio; sarebbe inoltre violato l'art. 118, primo comma, Cost., poiché gli interventi di dettaglio sarebbero consentiti allo Stato solo in caso di attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative (e delle correlate funzioni legislative), ipotesi che - secondo la Regione - non ricorrerebbe nel caso di specie; sarebbe violato altresì l'art. 119, quinto comma, Cost., perché tali interventi di dettaglio sarebbero consentiti solo per la promozione delle specifiche finalità ivi stabilite, ipotesi che non ricorrerebbe nel caso di specie, trattandosi di interventi statali volti a finanziare «ordinarie competenze comunali»; sarebbe infine lesa l'art. 120 Cost., poiché le disposizioni impugnate, interferendo con le competenze legislative regionali nella materia «governo del territorio», avrebbero dovuto prevedere il coinvolgimento delle regioni nella gestione dei fondi, la cui mancata partecipazione si tradurrebbe in una violazione del principio di leale collaborazione.

1.3.- Infine, è impugnato il comma 721 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, là dove - nel demandare a un accordo tra Stato e regioni, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione di linee guida condivise in materia di tirocini extracurricolari - stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale» (lettera a). Tale disposizione, secondo la Regione ricorrente, violerebbe gli artt. 3, 117, quarto comma, e 120 Cost., poiché sarebbe invasa la competenza legislativa regionale residuale nella materia «formazione professionale», e, congiuntamente, sarebbero lesi i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione nella misura in cui tale disposizione predetermina rigidamente i criteri per la definizione delle menzionate linee guida, così «blindando» i contenuti dell'accordo fra i diversi livelli di governo.

2.- In via preliminare occorre delimitare il *thema decidendum*.

Quanto al primo gruppo di questioni, benché la ricorrente impugni genericamente l'art. 1, comma 269, della legge n. 234 del 2021, dall'esame del ricorso e dalle motivazioni addotte si può agevolmente ricavare che le norme ritenute lesive delle prerogative regionali siano quelle riconducibili alla lettera c) del comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, cui pertanto deve circoscriversi l'esame di questa Corte.



Con riguardo al secondo insieme di questioni, benché la Regione impugni genericamente i commi da 534 a 537 della medesima legge, dalla lettura complessiva del ricorso si evince che le censure si appuntano esclusivamente sulla mancata partecipazione delle regioni nella fase gestoria del fondo per la rigenerazione urbana; si lamenta infatti che, ai sensi del comma 537, il riparto delle risorse sia affidato a un decreto interministeriale, senza alcun coinvolgimento regionale. A questa sola disposizione, pertanto, deve circoscriversi l'esame di questa Corte.

Infine, anche per l'ultimo gruppo di questioni, si deve ritenere che - rispetto a quanto indicato dalla Regione - il ricorso si riferisce esclusivamente alla lettera *a*) del comma 721 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, là dove, nel demandare a un accordo tra Stato e regioni la definizione di linee guida condivise in materia di tirocini extracurricolari, stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale».

Così delimitato il *thema decidendum*, si può procedere all'esame del merito.

3.- Come già rilevato (punto 1.1. del Considerato in diritto) l'impugnazione della lettera *c*) del comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 si articola in tre diverse questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- La prima questione attiene all'onere di redigere il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di accedere alle quote aggiuntive di fondo sanitario nazionale ed è promossa in riferimento ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., per violazione della competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e di quella residuale «organizzazione del personale regionale»; la medesima disposizione è ritenuta altresì lesiva dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

3.2.- La questione formulata in riferimento ai parametri di competenza legislativa di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. riveste priorità logica e merita di essere scrutinata per prima (*ex plurimis*, sentenza n. 86 del 2022).

3.2.1.- Tale questione non è fondata.

Al fine di stabilire l'ambito materiale cui ricondurre la disposizione impugnata, questa Corte ha ribadito che «non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sentenza n. 136 del 2018; nello stesso senso, *ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).

Questa Corte ha affermato, con indirizzo pressoché costante, che le disposizioni sulla programmazione del personale e sulla fissazione di limiti alle assunzioni non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incidere su plurimi settori di competenza legislativa, sia esclusiva che concorrente (*ex plurimis*, sentenza n. 231 del 2017).

Nel caso di specie, l'intervento legislativo statale incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 9 del 2022), come si evince non solo dal titolo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, rubricato «Disposizioni in materia di personale e di nomine negli enti del Servizio sanitario nazionale», ma anche dal tenore complessivo del comma 1 del medesimo articolo, nel quale si inserisce la disposizione impugnata, da cui emerge che tale normativa è finalizzata a una «graduale revisione della disciplina delle assunzioni» del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni.

Viene in rilievo indirettamente anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sotto l'aspetto finanziario (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2020), come risulta dal primo periodo dell'art. 11, comma 1, del richiamato d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che prevede la possibilità di aumentare il valore della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria» come risulta dalla previsione del coinvolgimento del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

Le norme impugnate sono riconducibili altresì alla competenza legislativa statale in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Ciò traspare là dove il legislatore statale, nel consentire gli aumenti di spesa per il personale del dieci e dell'ulteriore cinque per cento, richiama l'esigenza di rispettare il valore complessivo della stessa voce di spesa del Servizio sanitario nazionale, determinata ai sensi dei precedenti periodi, e - soprattutto - laddove finalizza la sottoposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale alle valutazioni del Tavolo e del Comitato paritetico per la verifica dei LEA «anche» al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva.

Si è, dunque, in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente, fattispecie questa che esige - affinché l'intervento legislativo statale sia legittimo - l'impiego della leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2021).



Per costante giurisprudenza di questa Corte, la procedura di acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è considerata idonea a garantire la leale collaborazione, poiché consente lo svolgimento di genuine trattative e permette un reale coinvolgimento delle parti (in questo senso, *ex plurimis*, sentenza n. 261 del 2017).

In proposito, deve precisarsi che il 18 dicembre 2019 è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019-2021. In tale sede le parti hanno convenuto sia di innalzare la percentuale di incremento della spesa di personale di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, dal cinque al dieci per cento; sia di «valutare, per il periodo di vigenza del presente patto, la possibilità di un graduale aumento, sino al quindici per cento, della percentuale di incremento della spesa di cui al punto precedente qualora emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal citato articolo 11, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato LEA, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale» (scheda 3 del Patto per la salute).

Come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, la normativa contenuta nella lettera c) del comma 269 recepisce quanto convenuto nella richiamata intesa, la cui finalità era proprio quella di fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione per le risorse umane in ambito sanitario, che consentisse di assicurare standard qualitativi e quantitativi uniformi.

La disposizione impugnata, pertanto, benché incidente in plurimi ambiti materiali, in quanto preceduta da intesa, ha garantito il rispetto della leale collaborazione e il reale coinvolgimento delle regioni, elemento che consente di escludere la lesione delle richiamate competenze regionali nelle materie tutela della salute e organizzazione del personale regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

3.2.2.- Occorre a questo punto valutare - alla stregua del principio di stretta ragionevolezza - se la disposizione impugnata, nella parte in cui introduce un nuovo piano triennale, finalizzato a documentare l'oggettiva ulteriore esigenza di personale e, quindi, a ottenere l'ulteriore cinque per cento di finanziamento aggiuntivo, sia ragionevole e coerente rispetto alla sua funzione e alla sua *ratio*, «rammentando che “[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento [...] è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto” (sentenza n. 44 del 2020)» (sentenza n. 199 del 2022).

3.3.- Anche la questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. non è fondata.

La finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella dimostrazione di «oggettivi ulteriori fabbisogni» di personale sanitario, dall'altro, nel garantire che l'aumento della spesa per il personale avvenga salvaguardando «l'invarianza della spesa complessiva».

Il principio di ragionevolezza non è dunque scalfito, poiché la nuova metodologia di calcolo del fabbisogno del personale - come osservato dalla difesa erariale - si applica al Piano che dovranno redigere le singole regioni per la programmazione del personale sanitario, da effettuarsi secondo criteri di calcolo condivisi.

La disposizione impugnata, pertanto, non determina alcuna sovrapposizione fra i piani triennali di fabbisogno del personale che ogni singola amministrazione o ASL deve comunque redigere (ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e successive modificazioni e integrazioni) e il “nuovo” Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario, che deve essere redatto dalle regioni per poter accedere alle risorse aggiuntive del fondo sanitario nazionale.

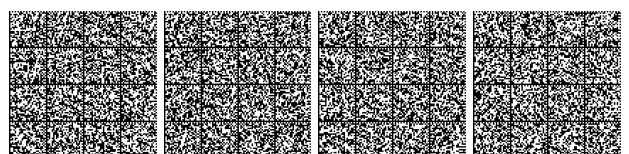
3.4.- La Regione Veneto impugna poi la lettera c) del comma 269 là dove non prevede termini perentori per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni di personale degli enti del servizio sanitario regionale, poiché la mancata previsione di un termine - risolvendosi in un impedimento alla predisposizione del Piano secondo la predetta metodologia condivisa - è ritenuta in contrasto con gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost.

3.4.1.- La questione non è fondata.

La fissazione di un termine ordinatorio, anziché perentorio, non rappresenta, infatti, un impedimento per l'erogazione delle prestazioni essenziali da parte delle regioni ma, al contrario, la favorisce, posto che, qualora il termine fosse perentorio, la mancata acquisizione dell'intesa allo spirare del termine non renderebbe possibile l'adozione stessa del decreto.

È proprio la previsione di un termine ordinatorio da parte della disposizione impugnata che consente - anche nell'eventualità di superamento dei 180 giorni - la prosecuzione dell'*iter* di adozione del provvedimento amministrativo.

Tale ricostruzione, peraltro, è confortata dalla fattispecie all'esame, posto che l'intesa sulla metodologia di calcolo del fabbisogno del personale sanitario è stata raggiunta in data 21 dicembre 2022 (ossia dopo la scadenza del termine).



3.5.- La Regione impugna, infine, la stessa lettera *c*) del comma 269 laddove prevede che il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale sia «valutat[o] e approvat[o]» dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA, poiché tale condizione di efficacia è ritenuta lesiva delle competenze regionali concorrenti e residuali, rispettivamente nelle materie «tutela della salute» e «organizzazione del personale», di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

3.5.1.- La questione non è fondata, nei sensi e nei termini di seguito indicati.

Occorre anzitutto precisare che la già richiamata intesa sul Patto per la salute 2019-2021, raggiunta il 18 settembre 2019 in sede di Conferenza permanente, aveva sancito che il menzionato Piano venisse «valutato congiuntamente» dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA.

Come questa Corte ha recentemente affermato, l'azione congiunta del citato Comitato paritetico e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali è finalizzata ad analizzare l'andamento del piano di rientro dai disavanzi sanitari; peraltro, la peculiare composizione di tali organismi, «improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 168 del 2021).

Ciò considerato, la previsione secondo cui l'approvazione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale è rimessa al Tavolo tecnico e al Comitato paritetico determina una diretta ingerenza di tali organismi nei profili organizzatori del sistema sanitario regionale e si risolve in una compressione dell'autonomia organizzativa delle regioni, le quali, nell'adempire all'onere di redigere il Piano del personale, secondo la metodologia di calcolo stabilita e applicata in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, predispongono un documento che già garantisce (e consente di verificare) l'oggettività degli ulteriori fabbisogni di spesa per il personale.

La disposizione impugnata, in quanto diretta a salvaguardare precipuamente gli equilibri della finanza pubblica, deve considerarsi applicabile solo alle regioni sottoposte al Piano di rientro, le quali sono impegnate in rigidi programmi di contenimento della spesa e di garanzia dei LEA, posto che gli aumenti di spesa consentiti dalle disposizioni richiamate sono finanziati con risorse del Fondo sanitario nazionale.

Per le regioni non sottoposte al piano di rientro è invece sufficiente, alla luce delle considerazioni sopra riportate, la valutazione congiunta dei predetti organismi, sul modello di quanto concordato nell'intesa.

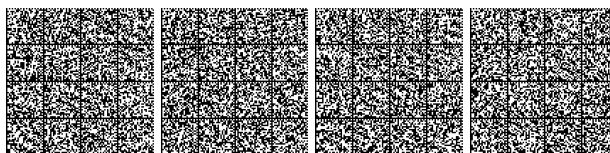
La presente questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera *c*), promossa in riferimento ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., deve pertanto dichiararsi non fondata, nel senso e nei termini chiariti.

4.- Il secondo gruppo di questioni ha ad oggetto il comma 537 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui demanda la determinazione dell'ammontare del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun comune a un decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni.

La disposizione è impugnata per plurimi motivi: in primo luogo, la ricorrente lamenta l'invasione della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.; in secondo luogo, lamenta la lesione delle competenze amministrative riconosciute dall'art. 118, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché l'eventuale chiamata in sussidiarietà sarebbe avvenuta in assenza di esigenze unitarie, e non avrebbe garantito la partecipazione regionale; infine, la disposizione è impugnata anche per violazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., perché le risorse «aggiuntive» stanziare dallo Stato sono considerate dalla ricorrente funzionali a garantire «ordinarie competenze comunali» e non scopi diversi dal normale esercizio delle proprie funzioni.

4.1.- È necessaria anzitutto una precisazione sulle argomentazioni che l'Avvocatura generale dello Stato contrapone, nella sua memoria di costituzione, ai motivi posti dalla Regione Veneto a sostegno del ricorso.

La difesa erariale reputa che le disposizioni impugnate si limiterebbero ad attribuire al decreto interministeriale «il compito di ripartire le risorse finanziarie tra i beneficiari selezionati, sulla base dei criteri soggettivi e oggettivi individuati a monte dal legislatore». L'esigenza di predisporre una graduatoria unica nazionale per tutti i comuni beneficiari giustificherebbe l'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e della correlata funzione legislativa «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione». Nella stessa memoria di costituzione, tuttavia, l'Avvocatura afferma anche che il titolo di competenza legislativa prevalente non sarebbe quello individuato dalla Regione Veneto, «governo del territorio», bensì «quello previsto dall'ar-



titolo 119, comma 5, della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la destinazione di “risorse aggiuntive” e la realizzazione di “interventi speciali” volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale in favore di determinati Enti territoriali».

In proposito, questa Corte ha chiarito che l’art. 119, quinto comma, Cost. non disciplina le competenze legislative dello Stato, ma prevede che quest’ultimo possa istituire fondi cosiddetti “verticali” - «lo Stato destina risorse aggiuntive» - nel rispetto di tre condizioni: *a)* devono avere il carattere di risorse aggiuntive o di interventi speciali; *b)* devono avere finalità tipologicamente individuate dalla previsione costituzionale, ossia promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni; *c)* devono essere destinati a enti territoriali determinati (sentenze n. 40 del 2022 e n. 187 del 2021).

4.2.- Tanto premesso, occorre identificare l’ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenze (sentenza n. 70 del 2022).

La giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto gli interventi in ambito di urbanistica, di riqualificazione e rigenerazione urbana - quali quelli impugnati - alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio» (*ex multis*, sentenze n. 24 del 2022, n. 202, n. 124, n. 115 del 2021, nonché n. 70 del 2020).

Quanto alle competenze amministrative in ambito urbanistico, questa Corte ha chiarito, con la sentenza n. 179 del 2019, che «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell’autonomia comunale», e ha altresì precisato che «essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali».

Conclusivamente, all’interno del delicato rapporto tra l’autonomia comunale e quella regionale, la suddetta competenza legislativa regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l’autonomia dei comuni (sentenze n. 202 del 2021 e n. 179 del 2019).

Tale “condivisione” di competenze amministrative con il livello comunale trova conforto in diversi precedenti giurisprudenziali (*ex multis*, sentenze n. 74 e n. 56 del 2019) su casi analoghi, in cui - a fronte di attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni amministrative (e correlate funzioni legislative) in ambiti di competenza legislativa concorrente regionale, in cui si esplicano altresì rilevanti competenze amministrative comunali - è stata ritenuta necessaria l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata, che coinvolge sia le regioni che gli enti locali, ai sensi dell’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali).

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia «governo del territorio» di legislazione concorrente consegue che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se stabiliscono principi fondamentali, secondo quanto previsto dall’art. 117, terzo comma, Cost., ovvero se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà», purché vengano garantite idonee procedure collaborative (sentenza n. 6 del 2023).

4.3.- Con riferimento alla fattispecie in esame, deve rilevarsi che la disposizione impugnata non configura né una tipologia di finanziamento riconducibile al quinto comma dell’art. 119 Cost., né un intervento di principio nella materia «governo del territorio», quanto piuttosto un tipico caso di chiamata in sussidiarietà.

Le risorse assegnate dalla disposizione impugnata, infatti, rappresentano l’implementazione del programma di rigenerazione urbana intrapreso dal legislatore statale con l’art. 1, commi 42 e 43, della legge n. 160 del 2019, volto alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale di tutti i comuni italiani, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Questo programma poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR, ai sensi dell’art. 20, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 - precisamente, Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) che, per gli interventi di rigenerazione urbana, mira a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, mediante interventi in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2 Investimento 2.1) e Piani urbani integrati (M5C2 Investimento 2.2). La finalità di tali interventi rivela dunque l’esigenza di una gestione unitaria.



Nell'attuare la prima tranches di investimenti, relativa al triennio 2021-2023, l'art. 1, comma 43, della legge n. 160 del 2019 ha demandato: *a)* a un d.P.C.m., da adottarsi entro il 30 settembre 2020 per il triennio di riferimento (quindi per gli anni 2021, 2022, 2023), l'individuazione dei «criteri e [del]le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi [...] incluse le modalità [...] di monitoraggio», previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, poi effettivamente sancita in data 26 novembre 2020, che ha consentito l'emanazione del d.P.C.m. 21 gennaio 2021 sui criteri di riparto, condiviso con le comunità locali; *b)* a due decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, le modalità di trasmissione delle istanze per la concessione dei contributi, nonché l'effettiva assegnazione delle risorse.

Lo Stato, con la legge n. 234 del 2021, assegna, esclusivamente per il 2022, per le medesime finalità stabilite dalla legge n. 160 del 2019, risorse aggiuntive pari a euro 300 milioni ai comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti, o, comunque, rimasti esclusi dal precedente riparto.

4.4.- Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, la questione di legittimità costituzionale del comma 537, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata.

Questa Corte, con indirizzo pressoché costante, ha ribadito che gli interventi statali di “attrazione in sussidiarietà” per ritenersi legittimi devono esercitarsi nel rispetto della leale collaborazione; devono infatti essere garantiti momenti partecipativi per gli enti territoriali “espropriati” delle proprie prerogative costituzionali, a fronte dell'esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni (*ex multis*, sentenze n. 6 del 2023, n. 179, n. 123 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021).

Nella fattispecie in esame, lo Stato ha attratto, con chiamata in sussidiarietà, le competenze amministrative di dettaglio, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia «governo del territorio» e, nel fare ciò, ha recepito i contenuti di un d.P.C.m. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come stabilito a suo tempo dalla norma legislativa che lo prevedeva), senza garantire il coinvolgimento delle regioni.

Il mancato coinvolgimento delle regioni si è registrato non solo a monte dell'adozione del d.P.C.m., ma anche a valle della sua attuazione. La disposizione impugnata non ha previsto alcuna procedura atta a garantire la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo, ossia prima dell'adozione del più volte citato decreto interministeriale, il quale, evidentemente, nell'individuare i comuni beneficiari delle risorse, implica una valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare.

Tale elemento determina una lesione delle prerogative costituzionali assegnate alle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia «governo del territorio», e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale del comma 537 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di riparto delle risorse sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Restano assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima disposizione.

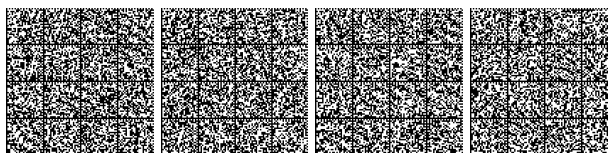
5.- L'ultima questione promossa dalla Regione Veneto riguarda l'art. 1, comma 721, lettera *a)*, della legge n. 234 del 2021, il quale - nel demandare a un accordo, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tra Stato e regioni «la definizione di linee-guida condivise» in materia di tirocini extracurricolari - stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale».

La disposizione è impugnata in riferimento agli artt. 3, 117, quarto comma, e 120 Cost., assumendo che sarebbe invasiva della competenza legislativa regionale residuale nella materia «formazione professionale», e, congiuntamente, lesiva dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, in quanto predetermina rigidamente i criteri per la definizione delle linee guida, così “blindando” i contenuti dell'accordo fra i diversi livelli di governo.

5.1.- Anche in questo caso occorre muovere dallo scrutinio di legittimità costituzionale riferito al riparto di competenze, per la priorità logica che lo stesso riveste nei giudizi in via principale.

5.2.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. è fondata.

5.2.1.- In tema di tirocini extracurricolari, questa Corte ha affermato che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della



formazione interna - ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti - di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007)» (sentenza n. 287 del 2012).

Nella sentenza appena richiamata, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che limitava la promozione dei tirocini extracurricolari unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio poiché, intervenendo «in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale», determinava «un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni».

Nel caso in esame, la disposizione statale impugnata circoscrive l'applicazione dei tirocini curriculari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale, escludendo la possibilità per le regioni di introdurre, in sede di accordo, ogni diversa scelta formativa.

Tale limitazione determina anche in questo caso, analogamente a quanto affermato nel richiamato precedente, «un'indebita invasione» (sentenza n. 287 del 2012) della competenza legislativa regionale residuale in materia di «formazione professionale».

La disposizione impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 537, 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), nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di determinazione dell'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 721, lettera a), della legge n. 234 del 2021;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), della legge n. 234 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), della legge n. 234 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, secondo comma, e 117, commi terzo e quarto, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

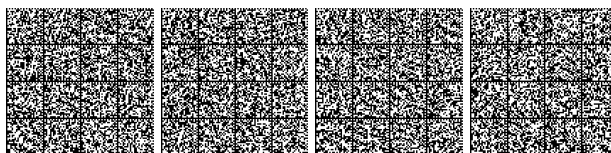
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



n. 71

Sentenza 23 febbraio - 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) - Vincoli di destinazione, finalizzati ad aumentare l'offerta di posti nei servizi educativi per l'infanzia (asili nido) e il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica - Assegnazione ai comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna di una specifica quota finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, di cui già beneficiano i comuni delle regioni ordinarie - Rideterminazione, in aumento, del FSC a seguito dei vincoli di destinazione introdotti da disposizioni impugnate - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa dei comuni e dei principi autonomista e della perequazione speciale - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un tempestivo intervento legislativo.

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 172, 174, 563 e 564.
- Costituzione, artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 1° marzo 2022, depositato in cancelleria il 10 marzo 2022, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

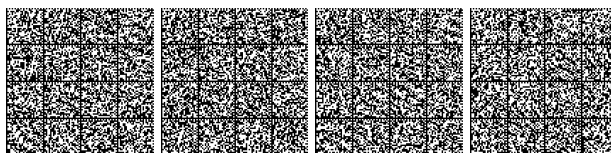
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2022 e depositato il 10 marzo 2022 (reg. ric. n. 26 del 2022), la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, 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), in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione.



1.1.- La ricorrente premette che l'impugnativa è stata proposta dal Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto le suddette disposizioni intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (d'ora in poi: *FSC*) - istituito dall'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» - incrementandone la dotazione, ma assoggettando le risorse statali aggiuntive «a penetranti vincoli di destinazione» in maniera incoerente con la «disciplina costituzionale degli strumenti di perequazione».

1.2.- Ricostruendo il percorso di attuazione dell'art. 119 Cost., «particolarmente travagliato e [...] tuttora largamente incompleto», la ricorrente richiama le previsioni della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), per poi «prendere atto» della «direzione diametralmente opposta» impressa dallo Stato sul sistema della finanza locale, mediante ripetuti tagli lineari.

1.3.- Passando a introdurre le questioni promosse, la Regione Liguria rileva che, a eccezione del comma 564 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 - la cui funzione sarebbe quella di adeguare l'ammontare complessivo del FSC alle risorse previste nei precedenti commi 172, 174 e 563 - le impuginate disposizioni sarebbero «accomunate dalla definizione di stringenti obiettivi di servizio».

Pertanto, l'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate mirerebbe all'eliminazione dei vincoli di destinazione imposti alle maggiori risorse stanziati a valere sul FSC, preservando queste ultime «come necessario apporto di perequazione verticale da parte dello Stato», da ripartire secondo la regola «consistente, segnatamente, nella differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard». Sarebbe questo, infatti, il criterio proprio del fondo perequativo stabilito dall'art. 119, terzo comma, Cost., come declinato dal legislatore ordinario nella «regola generale» di cui all'art. 1, comma 449, lettera *c*), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

2.- La prima disposizione impugnata, recata dal comma 172 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, «[a] fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione», sostituisce la lettera *d-sexies*) del richiamato art. 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016.

La modifica apportata accresce, nel periodo dall'anno 2022 al 2027, le risorse del FSC da destinare ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna «quale quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale [...] il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il livello minimo da garantire di cui al periodo precedente è definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato».

La disposizione impugnata prevede altresì che: *a*) i comuni, in forma singola o associata, garantiscono il raggiungimento del «livello essenziale della prestazione attraverso obiettivi di servizio annuali», volti a conseguire dapprima la soglia del 28,88 per cento e, nell'anno 2027, il livello minimo garantito del 33 per cento; *b*) il contributo costituito dall'incremento del FSC è ripartito annualmente con decreto ministeriale, «previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard per la funzione “Asili nido” approvati dalla stessa Commissione»; *c*) con il richiamato decreto «sono altresì disciplinati gli obiettivi di potenziamento dei posti di asili nido da conseguire, per ciascuna fascia demografica del bacino territoriale di appartenenza, con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse».

Alla luce del contenuto della norma statale, la ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale, nel sistema dell'art. 119 Cost., «per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione» (è citata la sentenza n. 370 del 2003).

Inoltre, ad avviso della Regione Liguria, il legislatore statale dovrebbe conformarsi a un «principio di tipicità degli strumenti perequativi» che si manifesterebbe nelle soluzioni adottate nei commi terzo e quinto dell'art. 119 Cost., relativi, rispettivamente, al fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante, e alla contribuzione perequativa di tipo speciale in favore di determinati soggetti per rispondere alle finalità prefigurate nella medesima norma costituzionale.



2.1.- Rispetto a tali premesse la norma impugnata, di cui al comma 172 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, avrebbe la peculiarità di innestare il contributo settoriale per gli asili nido direttamente sul FSC - il cui ammontare verrebbe conseguentemente innalzato in forza del successivo comma 564, parimenti denunciato -, mentre il fondo in questione dovrebbe «essere ripartito in ragione del criterio della minore capacità fiscale per abitante stabilito dall'art. 119, comma 3, Cost.», non potendo «sopportare, pertanto, alcun vincolo di destinazione».

La disposizione in esame, inoltre, riguardando solo i comuni che non garantiscono il livello minimo dei posti negli asili nido, «dissimulerebbe nella realtà un intervento di perequazione speciale a vantaggio di destinatari determinati» che, essendo riconducibile semmai all'ambito di applicazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., «in alcun modo potrebbe trovare ospitalità» nel FSC, principale strumento con cui lo Stato assicurerebbe agli enti locali l'esercizio delle funzioni loro attribuite, secondo la fondamentale clausola di salvaguardia di cui al quarto comma del medesimo art. 119 Cost.

2.2.- Ad avviso della ricorrente, inoltre, l'esercizio della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non potrebbe risolversi nell'imposizione di continui puntuali vincoli di destinazione a discapito di strumenti generali di finanziamento degli enti locali, perché ciò costituirebbe una surrettizia modalità di elusione della garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria locale».

Nella specie, inoltre, l'allocazione delle risorse in questione nel FSC ne snaturerebbe la funzione di principale strumento di perequazione, da ripartire a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

2.3.- A quest'ultimo riguardo, la ricorrente ricorda che, secondo l'art. 13, comma 1, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009, l'ammontare del fondo perequativo degli enti locali per le funzioni fondamentali avrebbe dovuto essere determinato senza «introdurre vincoli di destinazione di sorta» e fissato «in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province».

Se tale previsione fosse stata attuata, gli enti locali avrebbero potuto soddisfare all'esigenza di assolvere ai LEP come definiti dallo Stato, il quale, a sua volta, sarebbe potuto intervenire con le misure mirate di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., al ricorrere delle ipotesi ivi previste.

Invece, nel contesto in esame, il legislatore statale, «deviando palesemente dal paradigma costituzionale», avrebbe usato in modo inammissibile «la già deficitaria perequazione generale [...] per innestare su di essa interventi di carattere settoriale a beneficio di alcune amministrazioni in condizioni di decozione».

2.4.- D'altro canto, la difesa regionale richiama anche la giurisprudenza di questa Corte sulla dinamica dei rapporti finanziari tra Stato e regioni con riferimento al confine tra livelli essenziali di assistenza e vincoli di destinazione (è citata la sentenza n. 131 [recte: 132] del 2021): allo Stato spetterebbe la definizione dei LEP e la quantificazione di un ammontare di risorse tali da garantire l'esercizio delle funzioni assegnate agli enti locali; questi ultimi, entro i confini di tali risorse complessive e senza vincoli di destinazione, avrebbero «la responsabilità di garantire l'osservanza di siffatti livelli, dandone anche evidenza contabile», salvo il potere statale di intervenire con misure settoriali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.

In sostanza, nel quadro a regime, la disciplina dei LEP esigerebbe un ammontare di risorse congruo, «avuto riguardo al totale del costo [dei] fabbisogni standard delle funzioni fondamentali», e, non essendo ciò avvenuto, si cercherebbe di ovviare «in maniera oltremodo scomposta», introducendo vincoli di destinazione negli strumenti generali di finanziamento degli enti locali.

Secondo il corretto paradigma dell'autonomia, infatti, l'obbligo gravante sullo Stato riguarderebbe il finanziamento dell'esercizio integrale delle funzioni fondamentali, rispetto alle quali i LEP, «[sarebbero] un "di cui" delle prestazioni» che ad esse afferiscono.

2.5.- In conclusione, la Regione Liguria ritiene che la norma impugnata contrasti:

- a) con l'art. 5 Cost., violando il principio autonomista;
- b) con l'art. 119, primo comma, Cost., per l'ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali realizzata mediante l'introduzione del vincolo di destinazione a valere su una quota delle risorse del FSC;
- c) con l'art. 119, terzo comma, Cost., che escluderebbe vincoli di destinazione per il fondo perequativo, prevedendo che questo vada ripartito secondo il criterio della minore capacità fiscale per abitante;
- d) con l'art. 119, quarto comma, Cost., poiché, in un quadro di sottofinanziamento delle funzioni fondamentali, il vincolo di destinazione introdotto «sottrarre risorse destinate a garantire l'integrale esercizio delle funzioni in favore della generalità degli enti locali» e non ridurrebbe il disavanzo tra valore complessivo dei fabbisogni standard, da un lato, e valore complessivo delle capacità fiscali, dall'altro;



e) con l'art. 119, quinto comma, Cost., in quanto l'intervento previsto in favore di determinati comuni potrebbe giustificarsi «solo nell'ambito di tale forma "speciale" di perequazione e non certamente attraverso quella di carattere generale».

L'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale dovrebbe attingere soltanto la parte della disposizione espressamente impugnata, ovvero l'*incipit* del comma 172 - che enuncia le finalità dell'intervento, in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. - e i contenuti della lettera *d-sexies*), come sostituita, relativi alla imposizione del vincolo di destinazione e alle modalità di riparto del contributo.

Pertanto, ferma rimanendo la parte della disposizione che destina ai comuni gli importi aggiuntivi del FSC negli anni dal 2022 al 2027 e successivi - non attinta dalle censure - la restante formulazione andrebbe sostituita dalla previsione per cui il riparto delle maggiori quote del FSC avvenga «secondo la regola» di cui all'art. 1, comma 449, lettera *c*), primo periodo, della legge n. 232 del 2016, ossia «sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento».

3.- È impugnato anche il comma 174 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che aggiunge la lettera *d-octies*) al comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

La previsione così introdotta, analogamente al precedente comma 172, accresce il FSC nel periodo che va dal 2022 al 2027 di una quota annua - destinata ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna - «finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica».

La medesima disposizione, inoltre: *a*) demanda la ripartizione del suddetto contributo a un decreto ministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, «su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione "Istruzione pubblica" approvati dalla stessa Commissione»; *b*) aggiunge che, fino alla definizione dei LEP, con lo stesso atto «sono altresì disciplinati gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse»; *c*) stabilisce l'obbligo del recupero delle somme che, a seguito del suddetto monitoraggio, «risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente».

3.1.- La ricorrente riconosce l'importanza del contributo stabilito dal legislatore statale, anche nelle more della definizione dei LEP inerenti al servizio di trasporto scolastico degli studenti disabili; ma ritiene che ciò dovrebbe avvenire in conformità al dettato costituzionale, e quindi al di fuori della istituzione di fondi statali a destinazione vincolata, preclusa nelle materie di competenza residuale regionale, nelle quali rientrerebbe quella del trasporto pubblico locale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 40 del 2022 e n. 162 [*recte*:163] del 2021).

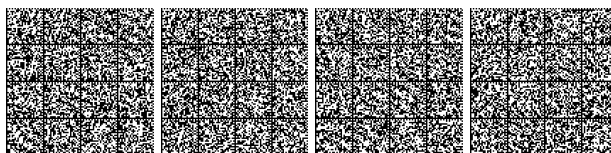
La disposizione impugnata, al contrario, nella parte in cui vincola una quota del FSC a sostegno solo di alcuni comuni che non assicurano gli obiettivi di servizio, realizzerebbe «una misura selettiva che in alcun modo p[otrebbe] trovare collocazione sullo strumento generale di perequazione», peraltro sottodimensionato rispetto alle esigenze di copertura dei costi complessivi dei fabbisogni standard connessi alle funzioni.

Richiamando le considerazioni svolte in precedenza, il ricorso esclude che un intervento di siffatta natura, eventualmente inquadrabile tra le misure speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., possa innestarsi nel FSC, risultando violato il principio dell'autonomia finanziaria locale e il relativo corollario del divieto di vincoli di destinazione, nonché la regola del riparto secondo il criterio della minore capacità fiscale per abitante, «in spregio» ai parametri di cui agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost.

In senso contrario, non potrebbe valere il richiamo alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inidonea a derogare ai principi che disciplinerebbero il FSC, principale strumento di perequazione.

3.2.- Pertanto, anche per la disposizione in esame - impugnata fuorché nella parte in cui incrementa gli importi annui del FSC - la Regione Liguria chiede «una pronuncia di carattere sostitutivo» che, rimossi gli enunciati che impongono il vincolo di destinazione, integri la norma statale con la «previsione, costituzionalmente obbligata, del criterio generale di riparto del fondo» di cui al già richiamato art. 1, comma 449, lettera *c*), primo periodo, della legge n. 232 del 2016.

4.- Con il successivo motivo è impugnato il comma 563 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, anch'esso in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost.



La disposizione in esame apporta modificazioni alla lettera d-*quinquies*) dell'art. 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016, che quantifica importi annui crescenti tra l'anno 2022 e il 2030 «quale quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario».

In particolare, «[p]er le medesime finalità» ora indicate, essa provvede a integrare le risorse del FSC, con importi annui crescenti tra l'anno 2022 e il 2030, «in favore dei comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna», disponendo altresì la ripartizione del contributo con decreto ministeriale, tenendo conto dei fabbisogni standard, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, allo scopo integrata con i rappresentanti delle due Regioni, con il supporto di esperti del settore e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Con il medesimo decreto sono disciplinati gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio e di eventuale recupero dei contributi assegnati.

4.1.- Sebbene non intenda contestare la scelta del legislatore statale di sostenere particolarmente i comuni delle due Regioni insulari, la ricorrente rileva che l'intervento in questione, all'evidenza rientrando nelle misure di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., «non p[otrebbe] in alcun modo andare a detrimento delle risorse allocate» sul FSC di cui tutti i comuni italiani dovrebbero potere beneficiare secondo il «criterio di riparto, costituzionalmente obbligato», stabilito dal già richiamato art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016.

Anche la disposizione impugnata sarebbe lesiva, dunque, dell'art. 119 Cost., in forza del quale non potrebbero essere introdotti vincoli di destinazione a valere sulle quote del FSC e il fondo perequativo andrebbe ripartito a beneficio dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Parimenti violato sarebbe il principio di tipicità degli strumenti di perequazione.

4.2.- Peraltro, al fine di non penalizzare i comuni beneficiari dei contributi oggetto della norma impugnata, la ricorrente chiede a questa Corte di adottare una pronuncia di carattere sostitutivo tale da assicurare il mantenimento degli stessi in misura equivalente, riconducendoli tuttavia all'ambito della perequazione speciale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la collocazione al di fuori del FSC comporterebbe la necessità che lo Stato provveda a finanziarli *ex novo*.

Quanto, invece, alle maggiori risorse allocate sul FSC in forza della disposizione impugnata, e fermo restando l'ammontare complessivo del suddetto fondo come determinato dal successivo comma 564, la ricorrente ritiene che, venuto meno il vincolo di destinazione, esse vadano ripartite secondo la regola generale, «da estrapolarsi anche implicitamente», del differenziale tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

5.- Infine, è impugnato il comma 564 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che, «[i]n considerazione di quanto disposto dai commi 172, 173, 174 e 563 del presente articolo.» ridetermina l'importo complessivo del FSC per ciascun anno dal 2022 al 2030 - e, nella misura di quest'ultimo anno, anche per i successivi -, modificando di conseguenza l'art. 1, comma 448, della legge n. 232 del 2016, che tale dotazione stabilisce.

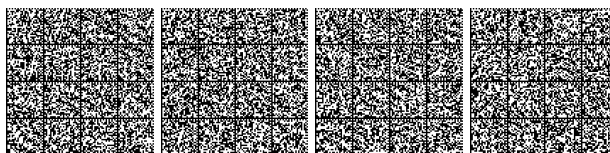
Ad avviso della ricorrente la norma statale - impugnata nel solo riportato inciso iniziale, dove richiama le altre pure impuginate (ovvero i commi 172, 174 e 563) - adeguerebbe l'ammontare del FSC a decorrere dall'anno 2022, ma «“cristallizzando” il vincolo di destinazione dei maggiori finanziamenti attraverso il rinvio ai commi citati».

Sarebbero pertanto violati gli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost., sotto il profilo del divieto dell'introduzione di vincoli di destinazione e del criterio di distribuzione delle risorse del fondo perequativo, oltre che del canone dell'autonomia finanziaria degli enti locali, del principio autonomista e del principio di tipicità degli strumenti perequativi.

Per effetto dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale, «l'intero ammontare degli ulteriori finanziamenti» stabiliti dal citato comma 564 «sarebbe messo a disposizione per la distribuzione alla generalità dei Comuni secondo la più volte citata regola, costituzionalmente obbligata, della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard», sancita dall'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 9 aprile 2022, chiedendo di dichiarare il ricorso inammissibile e, in subordine, non fondato.

6.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, il petitum della ricorrente ambirebbe alla riformulazione della «disposizione impugnata» conservando lo stanziamento ed eliminando il vincolo di specifica destinazione. Tale risultato esulerebbe, però, dai poteri di questa Corte, presupponendo «l'integrale modifica di direzione della volontà del legislatore», attraverso una nuova norma, coniata per indirizzare il finanziamento non più a garanzia di «specifici LEP», ma «verso finalità generali di perequazione diverse da quelle volute dal legislatore» medesimo.



Questa Corte sarebbe «chiamata inammissibilmente a sostituirsi alla discrezionalità del legislatore», poiché la normativa di risulta mirerebbe a ottenere una «ripartizione alternativa» delle risorse, con un intervento che «stravolgerebbe la portata normativa della coesione territoriale» e «il dovere costituzionale dello Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei territori meno sviluppati».

6.2.- Nel merito, la difesa statale ritiene che «nulla impedi[rebbe]» allo Stato di stanziare risorse aggiuntive per le finalità considerate dall'art. 119, quinto comma, Cost. «nell'ambito del contenitore finanziario del FSC», specificandone il carattere vincolato e il meccanismo di assegnazione dedicato alle speciali finalità perequative.

In altri termini, non sarebbe «il “contenitore” finanziario ad essere dirimente ai sensi della Costituzione» per affermare la sussumibilità delle suddette risorse nell'ambito del terzo comma o in quello del quinto comma dell'art. 119 Cost., «ma la natura e la finalità dello specifico stanziamento».

Nella fattispecie, l'intervento normativo e finanziario andrebbe senza dubbio inquadrato nella seconda delle citate previsioni costituzionali, avendo l'obiettivo di promuovere la coesione territoriale e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, evitando discriminazioni in base al luogo di residenza.

Inoltre, quand'anche si comprovasse l'effettivo sottofinanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni, si tratterebbe di una circostanza di «natura fattuale [e] del tutto inconferente», dal momento che l'entità degli stanziamenti stabiliti dal legislatore e la loro congruità rispetto agli obiettivi perequativi della capacità fiscale degli enti locali ben potrebbero essere contestate «attraverso l'impugnativa delle disposizioni statali che assegnano risorse esigue».

Pertanto, la pretesa di una più incisiva azione statale «nel finanziamento “verticale” del FSC» non potrebbe «inibire al legislatore statale interventi di perequazione speciale, così determinando il “congelamento” del quinto comma dell'articolo 119 Cost. e il “sequestro” delle risorse» statali stanziate in attuazione del medesimo «per finanziare [i] LEP» nelle aree in cui vi sarebbe «maggiore necessità».

D'altro canto, l'intervento in questione darebbe attuazione al monito contenuto nella sentenza n. 220 del 2021 di questa Corte in ordine al ritardo nella definizione dei LEP, destinando coerentemente le risorse per il finanziamento degli stessi, attraverso un approccio di perequazione speciale in favore delle aree meno sviluppate. Tali risorse, precisa la difesa statale, non potrebbero essere “distratte” dalle suddette finalità a vantaggio di quelle perequative generali di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., «sino a che le risorse del FSC non siano riconosciute come ottimali e sufficienti dagli enti locali».

Inoltre, secondo l'Avvocatura, per un verso, «non par[rebbe] configurabile un divieto costituzionale di garantire i LEP, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost., anche attraverso gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, Cost.» e, per altro verso, «neppure si ricav[erebbe] dalla Costituzione il divieto di impiegare a tali fini risorse appostate sul bilancio e destinate originariamente a finalità di natura perequativa».

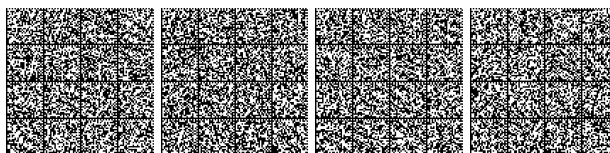
Infine, dalla natura perequativa del FSC non discenderebbe la sottrazione delle relative risorse alle esigenze di solidarietà o di riequilibrio ove destinate dal legislatore statale alla fruizione di diritti essenziali.

7.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Liguria ha depositato una memoria che, anzitutto, confuta l'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dalla difesa statale sulla base dell'asserito carattere manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte.

7.1.- Ad avviso della ricorrente, nella specie non esisterebbe una pluralità di alternative idonee a superare il prospettato vizio d'illegittimità costituzionale, «bensì emerg[erebbe] una sola ed unica soluzione», ossia l'applicazione del «criterio di riparto del fondo perequativo stabilito dal comma terzo dell'art. 119, Cost.». Ciò escluderebbe l'esito d'inammissibilità e, d'altro canto, il legislatore statale, lungi dall'essere privato della propria capacità di disciplinare la materia, «rest[erebbe] libero di attivare» i propri interventi di perequazione speciale, destinando a ciò le risorse ritenute congrue, «nel rispetto del paradigma costituzionale».

Quand'anche si ritenesse che il vulnus costituzionale possa essere superato con una molteplicità di alternative, la ricorrente richiama il recente orientamento di questa Corte riguardo alle «pronunce di mera incompatibilità con monito al legislatore» e alla sufficienza di soluzioni costituzionalmente adeguate in presenza di precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti, offerti dal sistema nel suo complesso.

Al riguardo, il terzo comma dell'art. 119 Cost. rappresenterebbe un punto di riferimento per il legislatore, laddove vieta vincoli di destinazione e prevede che il fondo perequativo sia ripartito secondo il criterio delle minori capacità fiscali per abitante. E del resto, la disciplina legislativa ordinaria sulla perequazione costituirebbe la soluzione esistente utilizzabile per sostituire la normativa impugnata.



7.2.- Nel merito, la Regione osserva che la difesa statale avrebbe «riconosc[uto], con piena valenza confessoria, la natura di perequazione speciale delle misure in oggetto» e comunque, al contrario di quanto asserito dall'Avvocatura generale, nella questione promossa sarebbe «tutt'altro che irrilevante» l'utilizzo del FSC come «contenitore» finanziario dei suddetti interventi, dal momento che ciò significherebbe «snaturare completamente lo strumento generale perequativo e distorcere gravemente il disegno costituzionale di autonomia finanziaria». Infatti «le risorse via via inserite» nel FSC vincolate a specifici obiettivi avrebbero «ormai assunto una prevalenza pressoché assoluta sull'ammontare complessivo dello stanziamento del fondo nella parte perequativa».

In particolare, osserva ancora la ricorrente, «su due miliardi e mezzo di incremento del Fondo di solidarietà comunale nel decennio [2020-2030], solo 560 milioni (recupero taglio DL 66/2014) e parte dei 764 milioni (potenziamento servizi sociali) non sono gravati da uno stretto vincolo di destinazione all'attivazione di nuovi servizi». Da ciò conseguirebbe che «lo schema fondato su fondi vincolati (pur meritori) per determinati servizi segn[erebbe] una grave distanza dal disegno costituzionale, basato su LEP, sufficienza delle risorse e autonomia degli enti» (sono richiamati i documenti, allegati alla memoria, presentati dalla Fondazione IFEL e dalla Ragioneria generale dello Stato alla conferenza sulla finanza e l'economia locale organizzata dalla citata Fondazione nel gennaio del 2023).

Tale tendenza legislativa sottenderebbe «ad un drastico ribaltamento del rapporto tra la perequazione generale di cui al comma terzo e quella speciale di cui al comma quinto dell'art. 119, Cost.» e determinerebbe «una confusione certamente inammissibile», dal momento che il FSC verrebbe «strumentalizzato per dirigere in maniera sempre più vincolante la spesa degli enti locali», anziché, secondo la previsione costituzionale, essere utilizzato «per rimediare alle divaricazioni territoriali nel rispetto del principio di autonomia finanziaria».

La difesa regionale aggiunge che le risorse vincolate oggetto delle norme impugnate non sarebbero «affatto "aggiuntive"» rispetto a quelle previste per finanziare integralmente le funzioni attribuite agli enti territoriali, «essendo, in contrario, appena sufficienti ad assicurare il conseguimento di alcuni LEP». Ciò dimostrerebbe le gravi carenze dell'attuale sistema, in contrasto con la disciplina della legge n. 42 del 2009, per la quale il finanziamento dei LEP si attuerebbe prima di tutto con la dotazione di risorse adeguate al finanziamento integrale delle funzioni cui gli stessi accedono, senza instaurare vincoli di sorta, e solo ove fosse necessario provvedere all'attuazione dei LEP in determinati territori, potrebbe intervenire la perequazione speciale.

Peraltro, nei confronti degli enti «inerti nell'attuazione dei LEP» nonostante l'adeguato finanziamento con gli strumenti generali, sarebbero ipotizzabili anche poteri statali sanzionatori o sostitutivi.

7.3.- Da ultimo, la memoria regionale prospetta la possibilità che gli effetti dell'auspicato accoglimento delle questioni siano temporalmente modulati, facendo salvi eventuali procedimenti di spesa in corso (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 370 del 2003).

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 10 marzo 2022, la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost.

Le prime tre disposizioni intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (FSC) - istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 - incrementandone la dotazione, attraverso risorse statali, in modo consistente e progressivo; nel contempo stabiliscono specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio.

La quarta ridetermina, in considerazione delle nuove risorse, l'ammontare complessivo del FSC.

Nel loro insieme, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla ricorrente chiedono la eliminazione dei «penetranti vincoli di destinazione», che sarebbero stati imposti alle maggiori risorse stanziare a valere sul FSC, in contrasto con la «disciplina costituzionale degli strumenti di perequazione».

Ciò in quanto la giurisprudenza di questa Corte avrebbe costantemente ribadito il divieto di istituire fondi generali a carattere vincolato, nonché affermato la necessità del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, e richiamato il principio della tipicità degli strumenti perequativi di cui al terzo e al quinto comma dell'art. 119 Cost.



Le impugnazioni mirano altresì a preservare le nuove risorse «come necessario apporto di perequazione verticale da parte dello Stato», da ripartire secondo la regola «consistente, segnatamente, nella differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard». Sarebbe questo, infatti, il criterio proprio del fondo perequativo stabilito dall'art. 119, terzo comma, Cost., come declinato dal legislatore ordinario nella «regola generale» di cui all'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016.

2.- In particolare, la prima disposizione impugnata, di cui al comma 172 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, sostituisce la lettera d-*sexies*) del richiamato art. 1, comma 449, introdotta dall'art. 1, comma 792, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Per effetto del citato comma 172, da un lato, risulta incrementata la quota del FSC disciplinata dalla richiamata lettera d-*sexies*) - ciò di cui la ricorrente non si duole -; dall'altro lato, la quota medesima viene finalizzata a incrementare l'offerta di posti nei servizi educativi per l'infanzia (i cosiddetti asili nido) in modo che, impiegando tali risorse e attraverso obiettivi di servizio annuali, i comuni giungano a garantire nell'anno 2027 un LEP, inclusivo del servizio privato, consistente in un numero di posti pari al 33 per cento della popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi. Funzionale a tale percorso è l'ulteriore previsione, contenuta nella disposizione impugnata, delle modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse, la cui disciplina è demandata al decreto ministeriale con cui, annualmente, il contributo finanziario è ripartito.

2.1.- La censura della ricorrente contesta anzitutto l'innesto di siffatto contributo settoriale per gli asili nido direttamente sul FSC, dal momento che quest'ultimo, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non potrebbe sopportare alcun vincolo di destinazione.

Quand'anche, come la disposizione lascerebbe intendere, l'intervento adottato vada ricondotto a un intervento di perequazione speciale a vantaggio di destinatari determinati, lo stesso non potrebbe comunque «trovare ospitalità» nel FSC, dovendo invece rinvenire giustificazione nell'ambito delle forme previste dall'art. 119, quinto comma, Cost.

Ad avviso della ricorrente, inoltre, l'esercizio della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., relativa alla determinazione dei LEP, «non [potrebbe] risolversi nell'imposizione di continui puntuali vincoli di destinazione a discapito di strumenti generali di finanziamento degli enti locali, perché ciò costituirebbe una surrettizia modalità di elusione della garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria locale».

Nella specie, l'allocazione delle risorse in questione nel FSC ne snaturerebbe la funzione di principale strumento di perequazione, dovendo le stesse essere ripartite, come disposto dal terzo comma dell'art. 119 Cost. e dall'art. 13, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009, senza vincoli di destinazione, a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante e in base ai fabbisogni standard.

Se tale previsione fosse stata attuata, gli enti locali avrebbero potuto soddisfare l'esigenza di assolvere ai LEP definiti dallo Stato, il quale, a sua volta, sarebbe potuto intervenire con le misure mirate di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., al ricorrere delle ipotesi ivi previste.

Invece, nel contesto in esame il legislatore statale, «deviando palesemente dal paradigma costituzionale», avrebbe usato in modo inammissibile «la già deficitaria perequazione generale [...] per innestare su di essa interventi di carattere settoriale a beneficio di alcune amministrazioni in condizioni di decozione».

Sarebbero altresì violati l'art. 5 Cost., in relazione al principio autonomista, e l'art. 119, primo e quarto comma, Cost., per l'ingerenza statale nell'esercizio delle funzioni locali, attraverso la introduzione di un vincolo di destinazione e la connessa sottrazione di risorse destinate a garantire l'integrale esercizio delle funzioni.

2.2.- Preliminarmente si deve precisare che le censure fin qui illustrate non risultano sostanzialmente incise dalla modifica apportata alla lettera d-*sexies*) del comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 da parte dell'art. 16, comma 5, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142. La citata modifica, infatti, ha soltanto integrato le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse finalizzate al servizio degli asili nido, già stabilite dalla norma impugnata, prevedendo il recupero delle somme che «risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento» del servizio stesso (in tema di sopravvenienze normative, nello stesso senso indicato, sentenze n. 194 del 2020 e n. 270 del 2017).

3.- La successiva disposizione impugnata, di cui al comma 174 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, aggiunge la lettera d-*octies*) al comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.



All'interno del FSC è in tal modo introdotta una nuova quota finanziata con risorse statali - non impugnata nella sua previsione quantitativa -, «finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica».

In particolare, la medesima disposizione: *a)* precisa che, fino alla definizione dei LEP, con il decreto ministeriale di riparto del contributo «sono altresì disciplinati gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse»; *b)* stabilisce l'obbligo del recupero delle somme che, a seguito del suddetto monitoraggio, «risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente».

3.1.- Anche le censure formulate in riferimento al richiamato comma 174 lamentano la previsione di un vincolo di destinazione su una quota del FSC, segnalando che l'inserimento nella struttura del fondo stesso di un intervento, come quello in esame, eventualmente inquadrabile tra le misure speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., violerebbe il principio dell'autonomia finanziaria locale e il divieto di vincoli di destinazione, «in spregio» ai parametri di cui agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost.

4.- È quindi impugnato il comma 563 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, in riferimento ai già evocati artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost.

La disposizione in esame - modificando la lettera *d-quinquies*) dell'art. 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016 - assegna ai comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna una specifica quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, di cui già beneficiano i comuni delle regioni a statuto ordinario.

4.1.- In questa impugnativa, a differenza dalle due precedenti, la ricorrente aspira a una pronuncia di carattere sostitutivo che assicuri ai comuni indicati dalla norma il mantenimento di contributi equivalenti, da disciplinare però con nuove risorse statali al di fuori dal FSC e nell'ambito della perequazione speciale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Le risorse previste dalla disposizione impugnata e conglobate nell'ammontare complessivo del suddetto fondo determinato dal successivo comma 564, dovrebbero permanere senza vincolo di destinazione ed essere così ripartite secondo la già richiamata regola generale; esito, quest'ultimo, che giustificherebbe l'interesse all'impugnativa.

5.- Infine, è impugnato il comma 564 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che, «[i]n considerazione di quanto disposto dai commi 172, 173, 174 e 563 del presente articolo,» ridetermina l'importo complessivo del FSC per ciascun anno dal 2022 al 2030 - e, nella misura di quest'ultimo anno, anche per i successivi -, modificando di conseguenza l'art. 1, comma 448, della legge n. 232 del 2016, che tale dotazione stabilisce.

Ad avviso della ricorrente la disposizione - impugnata nel solo riportato inciso iniziale, dove richiama i commi 172, 174 e 563 - adeguerebbe l'ammontare del FSC a decorrere dall'anno 2022, ma ««cristallizzando» il vincolo di destinazione dei maggiori finanziamenti attraverso il rinvio ai commi citati».

Sarebbero pertanto violati, per i medesimi motivi già esposti, gli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost.

Per effetto dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'intero ammontare degli ulteriori finanziamenti tornerebbe ad essere ripartito tra i comuni senza più vincolo di destinazione.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo anzitutto di dichiarare inammissibile il ricorso.

Sotteso alle questioni promosse vi sarebbe infatti un *petitum* manipolativo volto alla riformulazione delle disposizioni impugnate nel senso che lo stanziamento aggiuntivo nel FSC andrebbe conservato ma depurato dal vincolo di specifica destinazione.

In sostanza, questa Corte verrebbe «chiamata inammissibilmente a sostituirsi alla discrezionalità del legislatore», poiché la normativa di risulta mirerebbe a ottenere una «ripartizione alternativa» delle risorse, con «l'integrale modifica di direzione della volontà del legislatore», per cui il finanziamento non sarebbe più a garanzia di «specifici LEP»; ma in tal modo si «stravolgerebbe la portata normativa della coesione territoriale» e «il dovere costituzionale dello Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei territori meno sviluppati».



7.- L'eccezione è fondata nei termini di seguito precisati.

Uno degli argomenti addotti dall'Avvocatura per sostenere l'inammissibile carattere manipolativo del *petitum* recato dalle impugnazioni - che non attengono a profili relativi al riparto di competenze legislative, ma alla corretta declinazione dei meccanismi perequativi di cui all'art. 119 Cost. - evidenzia come il loro accoglimento si tradurrebbe in una radicale riforma del sistema perequativo, che risulterebbe, peraltro, del tutto privato della quota vincolata a «garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei territori meno sviluppati».

La rimodulazione auspicata dalla ricorrente, in effetti, non è l'unica modalità con la quale è possibile rimediare al *vulnus* dalla stessa prospettato e derivante, in sostanza, dalla previsione, in contrasto con l'art. 119, terzo comma, Cost., di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel FSC.

Le modalità con cui ciò può avvenire sono infatti molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata, e, in particolare, queste possono essere individuate dal legislatore senza compromettere quel percorso di definizione e di garanzia dei LEP sulla cui necessità, in più occasioni, questa Corte ha insistito (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018).

8.- Al fine di precisare quanto sopra è, innanzitutto, opportuno ripercorrere le principali fasi dell'evoluzione della struttura del FSC, chiamato ad attuare il modello cooperativo di federalismo fiscale disegnato dagli artt. 11, 12 e 13 della legge n. 42 del 2009, colmando le differenze di capacità fiscale tra i vari comuni, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro assegnate.

In particolare, l'art. 11, comma 1, lettera *b*), ha previsto che il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali dei comuni, «e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo».

In questo disegno, al rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei comuni e al superamento del modello di finanza derivata, attuato anche attraverso la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali, aventi carattere di generalità e permanenza, e la sostituzione degli stessi con entrate proprie (art. 11, comma 1, lettera *e*), è corrisposta la valorizzazione della perequazione. Questa, infatti, ha assunto, oltre che una finalità marcatamente solidaristica, anche quella di superare progressivamente il tradizionale criterio del finanziamento in base alla spesa storica (art. 2, comma 1, lettera *m*, della legge 42 del 2009) - che può riflettere inefficienze nella gestione dei servizi locali - a favore del criterio del fabbisogno standard, che valorizza, invece, «l'efficienza e l'efficacia» della spesa (art. 2, comma 1, lettera *f*, della legge n. 42 del 2009).

I fabbisogni standard, disciplinati dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), sono stati adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di un complesso e concertato procedimento che: *a*) ha coinvolto Soluzioni per il sistema economico - SOSE spa; *b*) ha utilizzato una metodologia di tipo econometrico; *c*) ha richiesto la collaborazione dei comuni anche tramite la risposta a specifici questionari; *d*) è avvenuto sotto il controllo della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prima, e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, poi, oltre che delle competenti commissioni parlamentari e, in particolare, della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.

La perequazione in base ai fabbisogni standard è stata avviata nel 2014, prevedendo una progressione graduale, più volte ridefinita e che, in base all'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, raggiungerà il 100 per cento nell'anno 2030.

Nello specifico, il Fondo di solidarietà comunale è stato concretamente istituito dall'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge n. 228 del 2012, in sostituzione dell'iniziale Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011.

Entrambi i fondi, in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria disposta dal comma terzo dell'art. 119 Cost., sono stati chiaramente concepiti senza vincolo di destinazione.

9.- La linearità del disegno iniziale, tuttavia, nel tempo si è viepiù complicata, rendendo farraginoso e sempre meno trasparente il funzionamento del FSC, fino anche a generare «criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani» (sentenza n. 220 del 2021).



Ciò non solo per l'introduzione all'interno del FSC di alcune componenti di tipo correttivo, ritenute funzionali a compensare specifiche distorsioni prodotte dal passaggio ai fabbisogni standard, ma anche a causa di diversi tagli e interventi statali sulle basi imponibili dei tributi locali, che hanno condotto a prevedere anche una complessa serie di componenti ristorative.

10.- In un fondo caratterizzato dalla coesistenza di diverse determinanti, la legge n. 178 del 2020, con i commi da 791 a 794 dell'art. 1, ha poi introdotto due nuove e ulteriori componenti perequative, per la prima volta con un vincolo di destinazione, finanziate con risorse statali e dirette a incrementare: *a)* i servizi sociali comunali, svolti in forma singola o associata, dai comuni delle regioni a statuto ordinario; *b)* il numero di posti disponibili negli asili nido comunali (parallelamente a quanto dopo poco previsto, con riguardo alle infrastrutture, dal Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, inserito nel Piano nazionale di ripresa e resilienza quale Investimento 1.1 della Componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università, della Missione 4, «Istruzione e ricerca»).

Più precisamente, quanto ai servizi sociali, la lettera *d-quinquies*), inserita all'interno del comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, ha previsto, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, che i contributi, quantificati in misura annua crescente (a partire da 215.923.000 euro per l'anno 2021 fino ad arrivare a «650.923.000 euro annui a decorrere dall'anno 2030»), costituiscono una «quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario». In particolare, i contributi in questione sono ripartiti tra i comuni «in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione “Servizi sociali” e approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard», «anche in osservanza del livello essenziale delle prestazioni definito dall'articolo 1, comma 797, alinea, della legge 30 dicembre 2020, n. 178» (integrazione, quest'ultima, operata dall'art. 1, comma 734, della legge n. 234 del 2021 e volta a richiamare un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente di 1 a 5.000).

Quanto agli asili nido, la lettera *d-sexies*), inserita all'interno del medesimo art. 1, comma 449, ha previsto, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, contributi statali, quantificati in misura annua crescente (a partire da 100 milioni di euro per l'anno 2022 fino ad arrivare a 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026), finalizzati a incrementare «l'ammontare dei posti disponibili negli asili nido, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni nei comuni nei quali il predetto rapporto è inferiore ai LEP. Fino alla definizione dei LEP, o in assenza degli stessi, il livello di riferimento del rapporto è dato dalla media relativa alla fascia demografica del comune individuata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione “Asili nido”».

Sia per l'una che per l'altra componente si è stabilito che ove, a seguito del previsto monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate, le somme erogate «risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi», le stesse sono recuperate a valere sul FSC attribuito ai medesimi comuni o, comunque, su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero dell'interno.

10.1.- In questi termini, nel FSC ha iniziato a comparire una nuova componente perequativa, che, da un lato, ha assunto carattere vincolato anche al finanziamento di LEP contemporaneamente indicati, ma, dall'altro, ha previsto, come sanzione del mancato impiego delle risorse per tale finalità, la mera restituzione delle stesse.

11.- Questa nuova componente è stata estesa e potenziata dalle norme denunciate, come di seguito illustrato.

11.1.- In tema di asili nido, infatti, l'impugnato comma 172 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, «[a] fine», dichiarato nel suo *incipit*, «di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione», oltre a incrementare in misura considerevole gli importi annui progressivi fino all'anno 2027 (a decorrere dal quale le risorse ammonteranno a 1.100 milioni di euro annui), ha indicato in maniera più puntuale i servizi da potenziare, richiamando quelli educativi per l'infanzia di cui all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, recante «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *e*), della legge 13 luglio 2015, n. 107».

La medesima disposizione ha poi fissato un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire, come numero di posti offerti, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, determinandolo nel 33 per cento, «anche attraverso il servizio privato»; ha quindi precisato che il raggiungimento di tale «livello essenziale della prestazione»



è garantito dai comuni entro il 2027, «attraverso obiettivi di servizio annuali», mentre nel 2022, è stato, in sostanza, indicato come criterio prioritario il conseguimento della soglia del 28,88 per cento.

La stessa norma, infine, ha rimandato a un successivo decreto ministeriale la definizione delle modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse.

11.2.- L'impugnato art. 1, comma 174, della legge n. 234 del 2021 ha aggiunto la lettera d-*octies*) al comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, prevedendo all'interno del FSC una quota aggiuntiva, quantificata con importi crescenti dal 2022 al 2027, e costanti per gli anni successivi, vincolata al potenziamento del servizio di trasporto scolastico per gli studenti disabili.

Fino alla definizione di specifici LEP rilevano gli «obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate», come disciplinati dal decreto ministeriale che provvede anche al riparto della quota annua, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Anche lo stanziamento in esame è assistito da una disciplina concernente le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse e la previsione del recupero delle somme che «risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente».

11.3.- Una ulteriore quota del FSC è stata, infine, disciplinata dall'impugnato comma 563 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, integrando la lettera d-*quinquies*) del richiamato comma 449 e ricalcando il modello ivi previsto in relazione ai servizi sociali, con lo scopo di estendere a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna quanto già disposto per quelli delle regioni a statuto ordinario dall'art. 1, comma 792, della legge n. 178 del 2020.

12.- Nei termini descritti, all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria - strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione - è stata, dunque, progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

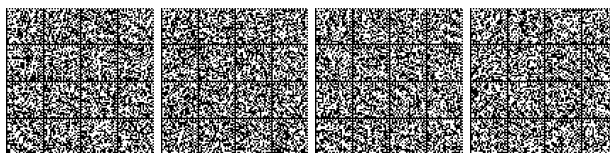
Questa nuova determinante del Fondo, come del resto riconosce l'Avvocatura generale dello Stato, presenta caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di effettuare «interventi speciali», diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando «risorse aggiuntive» con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano, per quanto qui interessa, «la coesione e la solidarietà sociale», la rimozione di «squilibri economici e sociali», o infine, «l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (*ex multis*, sulle caratteristiche della perequazione di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., da ultimo, sentenza n. 123 del 2022).

Le nuove risorse entrate nel FSC sono, infatti, distribuite in conformità a questo modello, in quanto, in particolare, si tratta di contributi statali erogati: a) a favore di comuni determinati (anche se il loro numero è molto elevato, perché per asili nido e trasporto disabili, nel 2022, è stato pari, rispettivamente, a 4.974 e a 4.839, sui 7.333 comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna); b) con vincolo di destinazione al fine del raggiungimento di livelli essenziali o di obiettivi di servizio nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni; c) per superare squilibri territoriali in materia sociale.

13.- In tal modo, tuttavia, si è realizzata, all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione.

In base all'art. 119 Cost., infatti, le risorse derivanti da «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», e quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale», devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, secondo, terzo e quarto comma), senza che residuino spazi per forme ordinarie di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2022).

Questa Corte, del resto, fin dalla sentenza n. 370 del 2003 ha sostenuto con fermezza che «[i]l nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere “integralmente” finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del “fondo perequativo senza vincoli di destinazione”, di cui al terzo comma. [...] Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione».



Ciò che riflette l'esigenza di evitare il rischio di «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente» (*ex multis*, già sentenza n. 16 del 2004 e n. 187 del 2021; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2022) a quelli derivanti dall'autonomia di spesa degli enti sub-statali, la quale, in virtù della maggiore vicinanza al territorio e della inerente responsabilità politica, dovrebbe tendenzialmente garantire una più efficace allocazione delle risorse.

Per tale motivo, questa Corte, anche di recente, ha ribadito che «[a]i sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009» (sentenza n. 220 del 2021).

14.- Alla luce di queste considerazioni non è quindi condivisibile la tesi sostenuta dall'Avvocatura generale, per cui «nulla impedi[rebbe]» allo Stato di stanziare risorse aggiuntive per le finalità considerate dall'art. 119, quinto comma, Cost. «nell'ambito del contenitore finanziario del FSC», specificandone il carattere vincolato e il meccanismo di assegnazione dedicato alle speciali finalità perequative; ciò in quanto non sarebbe «il “contenitore” finanziario ad essere dirimente ai sensi della Costituzione», che, quindi, potrebbe ben includere due forme diverse di perequazione: una, quella ordinaria, sostanzialmente orizzontale, e senza vincoli di destinazione, l'altra, straordinaria e verticale, attuata con le modalità del quinto comma dell'art. 119 Cost.

La tesi della difesa statale confligge, infatti, con il richiamato rigore con cui questa Corte, al fine di evitare un eccesso di centralizzazione a scapito dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, fin dalle prime pronunce in materia ha, in definitiva, rimarcato il «principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 176 del 2012).

15.- Va oltretutto considerata anche un'altra distorsione prodotta dalla ibridazione delle due forme perequative: le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del FSC non sono state, infatti, assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati.

In altri termini, ha preso forma una componente perequativa speciale che, risultando innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria - volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione - non ha attinto agli strumenti necessari per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti «che devono», come si esprime l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., «essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

È significativo di questa contraddizione l'*incipit* della prima norma impugnata, ovvero il comma 172 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che, se da un lato, recita: «[a]l fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione», dall'altro, poi, si limita a prevedere un monitoraggio della spesa senza alcuna sanzione con riguardo a quei comuni che non impegnano le risorse per il richiesto potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia.

Il d.l. n. 115 del 2022, come convertito, all'art. 16, comma 5, ha poi precisato: «[l]e somme che a seguito del monitoraggio, di cui al settimo periodo, risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento del servizio asili nido sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni».

Anche considerando quest'ultima specificazione, risulta palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi LEP, la “sanzione” a carico dei comuni inadempienti possa poi consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate.

Questa soluzione, infatti, non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni.

L'inadeguatezza della soluzione trova conferma, del resto, nel diverso e ben più coerente meccanismo che il legislatore ha strutturato in materia di diritto alla salute, prevedendo, come è noto, il commissariamento della regione che non garantisce i livelli essenziali di assistenza.

15.1.- A questo riguardo, va considerato che il quinto comma dell'art. 119 Cost., quando sono in causa i LEP di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l'art. 120, secondo comma, Cost., che, ove lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», abilita l'intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale.

È quindi all'interno di fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost., che sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP - in funzione del «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (sentenza n. 220 del 2021) - giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti.



Le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, pongono lo Stato «quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale» rispetto a determinati «interessi essenziali», quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (sentenza n. 168 del 2021).

È significativo, peraltro, che la relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale presentata alle Camere il 15 dicembre 2021 abbia evidenziato, con riferimento alla perequazione comunale, l'opportunità «per le funzioni in cui le norme individuano dei livelli essenziali» di prevedere, «in coerenza con l'articolo 120 della Costituzione e in analogia a quanto già sperimentato in campo sanitario, un meccanismo che, oltre ad aiutare gli enti a individuare le criticità e a predisporre una strategia di miglioramento dei servizi, consenta, nei casi di grave e persistente inadempienza, un intervento sostitutivo dello Stato» (pag. 26).

16.- Quanto detto conferma come nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni e storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali.

17.- Ciò chiarito, va tuttavia ribadito che la rimodulazione auspicata nel petitum della ricorrente non rappresenta l'unica possibilità di rispondere a tale esigenza.

In conclusione, quindi, il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale - anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 135 del 2020) - al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'«imprescindibile» (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili.

L'inammissibilità delle questioni deriva, infatti, «dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative» (sentenza n. 155 del 2015) a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato.

Questa Corte, pertanto, non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo però a intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, 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), promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

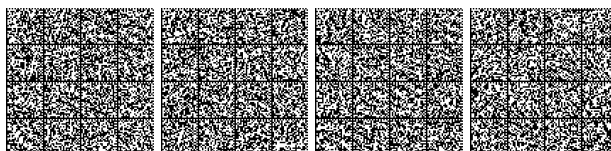
Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



n. 72

Ordinanza 22 marzo - 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati in materia di immigrazione - Contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno, o di documenti necessari al loro ottenimento, e utilizzo dei medesimi documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a sei anni - Riduzione di un terzo della pena per le condotte di mero utilizzo, in analogia a quanto stabilito per i delitti comuni di falso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena - Sopravvenuta modifica normativa - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 27 Cost.

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza nel procedimento penale a carico di O. E., con ordinanza del 16 giugno 2022, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Dario Lunardon per O. E. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2023.

Ritenuto che con ordinanza del 16 giugno 2022 il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sia per quelli di contraffazione o alterazione di documenti descritti nella stessa norma, e non invece trattamenti sanzionatori differenziati, non prevedendo in particolare che la pena edittale per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati sia determinata riducendo di un terzo la pena prevista per le condotte di contraffazione o alterazione dei documenti medesimi, analogamente a quanto disposto dall'art. 489 c.p.»;



che nel giudizio *a quo* O. E. è imputato del delitto previsto dalla disposizione censurata per avere utilizzato un certificato di conoscenza della lingua italiana risultato contraffatto, inviandolo all'Ufficio immigrazione della Questura di Vicenza, al fine di ottenere il «rilascio o rinnovo» del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per lavoro subordinato;

che, in sede di udienza preliminare, l'imputato ha formulato richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* del codice penale e 464-*bis* del codice di procedura penale, contestualmente sollecitando il promovimento del presente incidente di legittimità costituzionale;

che, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente osserva anzitutto che l'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione prevede la medesima pena della reclusione da uno a sei anni sia per chiunque contraffà o altera documenti di soggiorno ovvero documenti finalizzati a ottenere un titolo legittimo di soggiorno, sia per chiunque, semplicemente, utilizza tali documenti;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina censurata violerebbe i principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena sotto un duplice profilo: *a*) per l'indebita equiparazione, quanto al trattamento sanzionatorio, di condotte di disvalore eterogeneo; e *b*) per l'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina generale dei delitti di falso sancita nel codice penale;

che, sotto il primo profilo, risulterebbe irragionevole la previsione di un'unica cornice edittale per «condotte tra loro sensibilmente differenti sia in punto di elemento materiale che di coefficiente psicologico», indicative di «una diversa attitudine del soggetto attivo [a] porsi in contrasto con l'ordinamento», atteso che la falsificazione materiale di un titolo di soggiorno o dei documenti necessari a ottenerne il rilascio richiederebbe «capacità tecnica, abilità manuale, destinazione di risorse materiali e di tempo alla realizzazione dell'illecito» e presupporrebbe, sovente, l'inserimento del soggetto attivo «in un circuito dal quale provengono i supporti documentali e gli strumenti necessari alla realizzazione del falso»; caratteristiche, queste, assenti invece nell'«azione unisussistente» di mero uso di un documento contraffatto o alterato da terzi;

che la previsione di un identico trattamento sanzionatorio in relazione a condotte tanto dissimili risulterebbe perciò intrinsecamente incoerente e contraria al principio di proporzionalità della pena, il quale esige che quest'ultima sia «adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo» (sono citate le sentenze n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020 di questa Corte);

che, sotto il secondo profilo, la disciplina censurata divergerebbe poi irragionevolmente da quella prevista dal codice penale per i comuni delitti di falso;

che, infatti, ai sensi dell'art. 482 cod. pen. la falsificazione materiale di un atto pubblico o di certificato o autorizzazione amministrativa, ove commessa da un privato, è sanzionata con le pene previste dagli artt. 476 e 477 cod. pen. (rispettivamente da uno a sei anni, e da sei mesi a tre anni di reclusione) ridotte di un terzo, mentre l'uso di un atto falso è punito con le pene così determinate, ma ulteriormente ridotte di un terzo, secondo il disposto dell'art. 489 cod. pen.;

che tale disparità di trattamento risulterebbe, anche sotto questo profilo, contraria agli artt. 3 e 27 Cost. (sono citate le sentenze n. 62 del 2021, n. 88 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017 e n. 236 del 2016);

che la rilevanza delle questioni discenderebbe «dalla richiesta formulata dall'imputato di ammissione all'istituto della messa alla prova», poiché, in ragione della cornice edittale prevista dall'art. 5, comma 8-*bis*, per l'uso di atti falsi (reclusione da uno a sei anni), non sarebbe possibile l'ammissione a tale rito alternativo, stanti i limiti di pena stabiliti dall'art. 168-*bis* cod. pen.;

che detta richiesta potrebbe invece essere valutata nel merito ove la disposizione censurata fosse ricondotta a razionalità e coerenza rispetto alle previsioni codicistiche, nonché a conformità con il principio di proporzionalità della pena rispetto all'offesa, mediante una pronuncia di questa Corte che differenziasse il trattamento sanzionatorio del mero uso di un atto falso rispetto a quello della falsificazione materiale, prevedendo la riduzione di un terzo della sanzione edittale nella prima ipotesi (è richiamata la sentenza n. 143 del 2021);

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate;

che l'interveniente, dopo avere evidenziato che la disciplina del fenomeno migratorio rappresenta «una manifestazione della sovranità dello Stato» (sono citate le sentenze n. 172 del 2012, n. 250 del 2010, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 353 del 1997 di questa Corte), osserva che la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione - introdotta dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) e poi novellata dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) - presiederebbe i beni giuridici della pubblica fede e della regolarità dell'ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri e si configurerebbe come speciale e assorbente rispetto ai delitti comuni di falsità previsti dal codice penale, ciò che giustificerebbe «aspetti differenziali nella costruzione della fattispecie penale e del trattamento sanzionatorio»;



che non sarebbe persuasiva la tesi del rimettente circa una minore offensività dell'uso di documenti alterati o contraffatti rispetto alla fabbricazione dei medesimi, dovendosi anzi ritenere più grave la prima fattispecie, per il carattere di plurioffensività (della pubblica fede e della regolarità degli «ingressi di soggiorno» degli stranieri) che invece difetterebbe nella seconda (posta solo a tutela della pubblica fede);

che il giudizio di maggiore o minore disvalore di una determinata condotta e la determinazione delle cornici editali della relativa pena rientrerebbero nell'ambito di discrezionalità del legislatore e sarebbero sindacabili solo in ipotesi di «manifesta arbitrarietà, irragionevolezza o sproporzione delle sanzioni» (sono richiamate le sentenze n. 146 del 1996 e n. 313 del 1995 di questa Corte), qui certamente insussistenti;

che il limite alla manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria risulterebbe travalicato - con conseguente ammissibilità del sindacato costituzionale - solo «ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità» (è citata la sentenza n. 28 del 2022 e sono altresì richiamate le sentenze n. 136 e n. 73 del 2020, n. 284, n. 112, n. 88 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, n. 341 del 1994, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974), ipotesi che nella specie non ricorrerebbe;

che sarebbe insussistente la denunciata irragionevole disparità fra il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione e quello di cui all'art. 482 (in relazione agli artt. 476, 477 e 489) cod. pen., attesa la disomogeneità del *tertium comparationis* evocato;

che, d'altra parte, il giudice *a quo* non avrebbe chiarito perché l'impossibilità per l'imputato di accedere alla sospensione del procedimento con messa alla prova violerebbe l'art. 27 Cost., atteso che tale istituto - applicabile a condotte punite con la pena pecuniaria o con la pena detentiva edittale non superiore nel massimo a quattro anni - sarebbe riservato ai reati di «scarsa gravità ed allarme sociale», laddove proprio la previsione della reclusione da uno a sei anni per l'uso di documenti contraffatti o alterati al fine di ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno disvelerebbe il giudizio di gravità che il legislatore riconnette a tale condotta, «secondo scelte di politica criminale che non risultano, nei termini sollevati, sindacabili»;

che comunque il rimettente ben potrebbe, ricorrendone i presupposti, applicare la pena edittale minima o concederne la sospensione condizionale, onde assicurare comunque la proporzionalità del trattamento sanzionatorio;

che si è costituito in giudizio O. E., imputato nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento delle questioni;

che la parte evidenzia «la severità sanzionatoria che il legislatore ha riservato al reato di falsità in titolo di soggiorno - punito con una pena detentiva superiore a tutte le ipotesi comuni di falsità commessa dal privato - e, dall'altro, l'equiparazione radicale all'interno di una medesima disposizione di condotte assai diverse sotto il profilo della progressione criminosa e dell'offensività in astratto»;

che, benché la mera previsione di ipotesi di reato speciali - quali quelle contenute nell'art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione - punite con pene più rigide rispetto a quelle codicistiche non esorbiti dai confini del «legittimo apprezzamento consentito al legislatore», non altrettanto potrebbe dirsi in relazione alla omissione di «qualsivoglia graduazione sanzionatoria» tra le condotte tipizzate dalla disposizione censurata, il cui disvalore è completamente diverso;

che l'equiparazione, a fini sanzionatori, tra contraffazione e alterazione di un titolo di soggiorno o di un documento necessario al suo ottenimento da un lato, e utilizzazione di un documento falso dall'altro, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza «tanto intrinseca quanto estrinseca», e sarebbe contraria al principio di eguaglianza, considerato anche che gli artt. 476, 477, 482 e 489 cod. pen., assunti a *tertium comparationis*, contemplerebbero invece «un trattamento sanzionatorio progressivo e proporzionato rispetto alle singole condotte»;

che la diversità di disciplina sussistente tra l'art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione e le norme codicistiche poste a tutela della pubblica fede, si risolverebbe in una disparità di trattamento fra «due categorie di persone: da una parte i cittadini rei di delitti contro la fede pubblica per ogni tipo di atto, che beneficiano della graduazione punitiva proporzionata al fatto prevista dal codice, e dall'altra gli stranieri rei di falso materiale o utilizzo di atto falso per i titoli di soggiorno, cui detta graduazione è preclusa», disparità, questa, sindacabile da parte di questa Corte, al metro dei principi di eguaglianza e proporzionalità (sono citate le sentenze n. 341 del 1994, n. 422 e n. 343 del 1993, n. 409 del 1989);

che, osserva la difesa della parte, secondo la giurisprudenza costituzionale risulterebbe irragionevole e manifestamente sproporzionato «vincolare il giudice a irrogare sanzioni chiaramente eccessive» (è citata la sentenza n. 63 del 2022); ciò che si verificherebbe nel caso di specie, ove la manifesta sproporzione riposerebbe «non tanto sul quantum edittale della pena, quanto sulla indiscriminata assimilazione sanzionatoria di più condotte»;



che sarebbe altresì violato l'art. 27 Cost., in quanto «il vizio di sproporzione in punto di trattamento sanzionatorio tra le tre condotte alternative» punite dal censurato art. 5, comma 8-*bis*, comprometterebbe la finalità rieducativa della pena, che implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra”» (sono citate le sentenze n. 341 del 1994 e n. 313 del 1990 di questa Corte);

che, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la parte dà atto che, per effetto delle modifiche recate all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il delitto di cui all'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione è ora incluso nel novero dei reati per i quali si procede con citazione diretta a giudizio e dunque - per effetto del richiamo all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. operato dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. - di quelli per cui è ammissibile la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che tale sopravvenienza normativa non determinerebbe tuttavia l'irrelevanza delle questioni sollevate dal rimettente, in quanto quest'ultimo - che pure potrebbe ora disporre la sospensione del procedimento con messa alla prova - dovrebbe comunque applicare la disposizione censurata;

che, d'altra parte, le prassi e i protocolli in uso presso i tribunali valorizzerebbero l'entità della cornice edittale di pena delle singole fattispecie di reato per determinare - entro il termine massimo di due anni stabilito dall'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen. nei procedimenti che abbiano oggetto reati per i quali è prevista la pena detentiva - i «differenti “scaglioni” di durata del periodo di sospensione del processo e della prestazione di lavoro di pubblica utilità posta a carico dell'imputato»; di talché i limiti minimi e massimi di pena previsti per il singolo reato finirebbero per «riverberarsi» sul provvedimento che il Giudice è chiamato a pronunciare all'esito del vaglio di ammissibilità dell'istanza di messa alla prova»;

che, all'udienza, il difensore della parte ha ulteriormente argomentato in senso contrario rispetto alla possibilità di restituzione degli atti per consentire al rimettente l'esame dello *ius superveniens*, sul rilievo, in particolare, che la modifica normativa intervenuta incide su disposizione differente da quella sottoposta allo scrutinio della Corte.

Considerato che il GUP del Tribunale di Vicenza ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione, nella parte in cui prevede la medesima pena della reclusione da uno a sei anni sia per le ipotesi di contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno o documenti necessari al loro ottenimento, sia per il mero uso di tali documenti, invece di prevedere la riduzione di un terzo della pena edittale in quest'ultima ipotesi, analogamente a quanto disposto dall'art. 489 cod. pen.;

che il giudice *a quo* è investito della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, formulata in sede di udienza preliminare da un imputato del delitto di cui all'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione;

che il rimettente ha espressamente argomentato la rilevanza delle questioni osservando che la previsione, da parte della disposizione censurata, della pena della reclusione da uno a sei anni per l'ipotesi di mero uso dei documenti gli precluderebbe di accogliere tale richiesta dell'imputato, dal momento che l'art. 168-*bis* cod. pen. consente la sospensione del procedimento con messa alla prova - in particolare - per i delitti puniti con la pena edittale detentiva non superiore a quattro anni;

che, effettivamente, al momento della pronuncia dell'ordinanza di remissione l'accesso al rito alternativo risultava precluso, giacché il delitto ascritto all'imputato non rientrava neppure tra quelli per i quali era prevista la citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.;

che, come correttamente osservato dal giudice *a quo*, proprio da ciò derivava la rilevanza delle questioni sollevate, concernenti una disposizione della quale il rimettente non era invero chiamato a fare direttamente applicazione nel giudizio *a quo*, ma dalla quale comunque discendeva - mediatamente - un effetto preclusivo rispetto all'applicazione dell'art. 168-*bis* cod. pen.;

che tuttavia, successivamente all'ordinanza di remissione, l'art. 32, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 150 del 2022 ha modificato l'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., inserendo il delitto di cui all'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione nel novero di quelli per i quali si procede a citazione diretta, sicché ora anche per tale reato è possibile la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, ai sensi dell'art. 90, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022, la modifica normativa si applica «ai procedimenti pendenti nel giudizio di primo grado e in grado di appello» alla data di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo;



che, per effetto di tale sopravvenienza normativa, nel medesimo giudizio *a quo* non deve più farsi applicazione, nemmeno indiretta, della disposizione censurata, e in particolare del frammento che disciplina il trattamento sanzionatorio per il delitto da essa prevista (sulla irrilevanza di questioni che non concernano specificamente il frammento di disposizione censurato, ordinanza n. 56 del 2023);

che, infatti, l'accoglimento della richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova non è più preclusa dalla previsione del massimo edittale di sei anni di reclusione stabilito dall'art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione, risultando consentita dal generale richiamo compiuto dall'art. 168-bis cod. pen. all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022;

che l'affermazione della parte secondo cui la cornice edittale del reato sarebbe utilizzata, nelle prassi e nei protocolli in uso nei tribunali, per graduare la durata della messa alla prova all'interno della cornice stabilita dall'art. 464-quater, comma 5, cod. proc. pen. fa riferimento a un rilievo meramente eventuale dell'art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione, comunque non disciplinato a livello normativo;

che neppure è persuasivo l'argomento, sostenuto dalla parte in udienza, secondo cui la sopravvenienza normativa sarebbe irrilevante in quanto avente ad oggetto una disposizione distinta da quella censurata;

che, infatti, come poc'anzi osservato, la stessa disposizione censurata assumeva rilevanza soltanto mediata nel giudizio *a quo*, per effetto del generale richiamo compiuto dall'art. 168-bis cod. pen. alle cornici edittali dei singoli reati per i quali si procede: tale rilevanza è ora venuta meno a seguito della riconduzione dello specifico delitto - a cornice edittale invariata - al novero di quelli previsti dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., oggetto di autonomo e distinto richiamo da parte dello stesso art. 168-bis cod. pen.;

che, peraltro, la sopravvenuta possibilità di fruire, per il delitto in questione, del rito alternativo della sospensione del procedimento con messa alla prova rappresenta un'ulteriore possibilità di individualizzazione e mitigazione del trattamento sanzionatorio, ora offerta dall'ordinamento;

che la giurisprudenza costituzionale - quando le modifiche conseguenti a uno *ius superveniens* «incidono così “profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate” (ordinanze n. 97 del 2022 e n. 60 del 2021), oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente (ordinanza n. 55 del 2020) - è costante nel ricavarne la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. 243 del 2021), sia procedere alla rivalutazione della non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative (ordinanze n. 97 del 2022, n. 60 del 2021 e n. 185 del 2020)» (ordinanze n. 31 e n. 30 del 2023, n. 227 del 2022);

che dunque, alla luce dello *ius superveniens* recato dall'art. 32, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 150 del 2022, si rende necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



n. 73

Sentenza 8 febbraio - 17 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Trasferimento ai comuni competenti delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI) - Assegnazione ai comuni delle risorse necessarie alla manutenzione e alla gestione delle strade trasferite - Omessa previsione - Violazione del principio di autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Previsione che i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree già attribuite ai Consorzi ASI siano versati esclusivamente all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP), competente alla realizzazione delle strade - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio di autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale - Non fondatezza delle questioni.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Cessione da parte dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, senza subordinare la cessione alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite - Violazione del principio di autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8, artt. 2, comma 2, lettera *c*), secondo periodo, 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

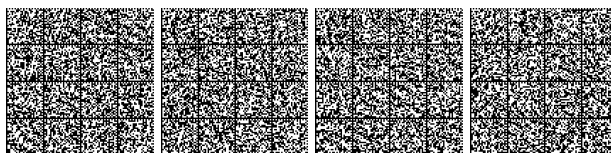
Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con due sentenze non definitive del 23 febbraio 2022, iscritte, rispettivamente, ai n. 25 e 26 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Visti gli atti di costituzione del Comune di Monforte San Giorgio, del Comune di San Pier Niceto, del Consorzio ASI di Messina in liquidazione e dell'Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive (IRSAP), nonché gli atti di intervento della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Raffaella Ermelinda Pugliano per il Comune di Monforte San Giorgio e per il Comune di San Pier Niceto, Riccardo Rotigliano per il Consorzio ASI di Messina in liquidazione e per l'IRSAP, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con due sentenze non definitive di analogo tenore, rispettivamente iscritte al reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2022, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive).

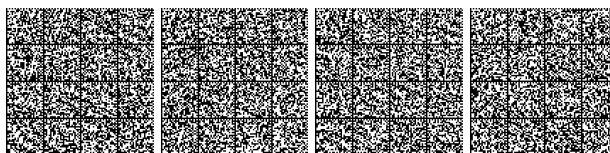
1.1.- L'art. 19, comma 2, lettera *b*), dispone il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi *ASI*), mentre l'art. 16, comma 13, attribuisce in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree attribuite ai consorzi ASI.

1.2.- La questione è stata sollevata nell'ambito dei giudizi di appello rispettivamente promossi da due comuni siciliani avverso la sentenza di primo grado che aveva ritenuto in parte irricevibili e in parte inammissibili i ricorsi presentati per l'annullamento delle determinazioni con cui il commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina aveva provveduto a trasferire agli stessi comuni, ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, le strade ad uso pubblico, con le relative pertinenze, ricadenti nei territori di competenza di ciascun comune e già appartenenti al Consorzio.

1.3.- Il CGARS ha dichiarato gli appelli ricevibili e non fondati i motivi di merito proposti, ad esclusione di quello riguardante la questione di legittimità costituzionale delle norme in applicazione delle quali i provvedimenti impugnati sono stati adottati. Il giudice *a quo* ha ritenuto non manifestamente infondata la questione osservando che, in origine, la legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 aveva previsto il trasferimento all'IRSAP degli immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile di ciascun consorzio ASI e tra questi «la viabilità e le opere connesse».

Aggiunge il giudice *a quo* che, in coerenza con tale previsione, attributiva all'IRSAP della proprietà delle strade e dei correlativi obblighi di gestione, l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nel testo risultante dalle modifiche operate dall'art. 11, comma 128, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale) e dall'art. 9, comma 1, lettera *g*), della legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 33 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8 in materia di IRSAP. Disposizioni varie), ha previsto che «[g]li oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree di cui alla presente legge, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale delle attività produttive, quando questo sarà formalmente costituito con l'approvazione dello statuto».

Successivamente, l'art. 10, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio *I*), nel modificare l'art. 19, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, ha previsto il trasferimento ai comuni competenti per territorio della proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze. Il CGARS rileva che a tale modifica non si è accompagnata né una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione delle strade, che sono incardinati in capo al proprietario delle stesse, né una modifica dell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che aveva attribuito all'IRSAP gli oneri di urbanizzazione e costruzione previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia per la realizzazione di insediamenti produttivi.



1.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con il primo, quarto, quinto e sesto comma dell'art. 119 Cost., nonché con l'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, avuto riguardo ai principi di autonomia finanziaria dei comuni e di correlazione tra risorse e funzioni. Nella fattispecie esaminata, in violazione dei richiamati precetti, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari.

1.5.- Il giudice rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost., poiché la lesione arrecata al principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni attribuite ai comuni siciliani sarebbe idonea a incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade trasferite in proprietà, che non risulterebbero adeguatamente finanziati.

1.6.- Sarebbe violato anche il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., atteso che risulterebbe differenziata in modo irragionevole la posizione giuridica dei comuni siciliani - obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie - rispetto alla posizione dell'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e che, ai sensi dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.- Si sono costituiti, ciascuno nel giudizio di proprio interesse, i Comuni di Monforte San Giorgio e di San Pier Niceto, parti appellanti nei giudizi a quibus, che hanno chiesto l'accoglimento della questione sottoposta a questa Corte, richiamando le motivazioni rese nelle sentenze non definitive. Aggiungono che l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 si evincerebbe pure in relazione all'art. 16, comma 14, della medesima legge regionale, che prevede anch'esso il versamento all'IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, e al precedente art. 4, commi 1 e 2, secondo cui all'Istituto sono versati un contributo regionale per il raggiungimento delle finalità elencate all'art. 2 della medesima legge regionale, comprese, ai sensi del comma 2, lettera *c*), la progettazione, realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali, e un contributo per le spese di funzionamento e di gestione.

I Comuni, inoltre, fanno presente che molte delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IRSAP sono state riformate dalla legge reg. Siciliana n. 33 del 2021. Per i profili di interesse, richiamano l'art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale legge regionale, che nel modificare l'art. 2, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, riguardante le funzioni e le finalità dell'IRSAP, ha previsto che «le strade sono cedute al comune competente per territorio». L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 33 del 2021, nel modificare l'art. 3, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha poi aggiunto, nell'elenco dei mezzi finanziari dell'IRSAP, i «proventi derivanti dalla corresponsione degli oneri di costruzione di cui ai commi 13 e 14 dell'articolo 16».

Infine, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha attribuito all'IRSAP il potere di ampliare «[le] aree di sviluppo industriale esistenti mediante l'inclusione di aree confinanti alle stesse» e il successivo comma 5 ha disposto che «[l]e opere di urbanizzazione necessarie alle nuove aree incluse nell'agglomerato industriale esistente [...] sono consegnate per la gestione ai comuni competenti». Rispetto alle ulteriori disposizioni succitate, i Comuni chiedono che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

3.- Si sono altresì costituiti in entrambi i giudizi il consorzio ASI di Messina in liquidazione e l'IRSAP, eccependo in primo luogo l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta per omesso tentativo di interpretazione conforme. Il rimettente non si sarebbe confrontato con l'ipotesi interpretativa, prospettata dai ricorrenti stessi nei giudizi a quibus, secondo cui ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

3.1.- La questione sarebbe inammissibile anche perché basata su presupposti interpretativi errati, non trovando fondamento nella disciplina vigente l'assunto secondo cui esisterebbe un nesso di correlazione necessaria tra la proprietà della strada, con i conseguenti oneri di manutenzione, e la percezione degli oneri di urbanizzazione e costruzione per la realizzazione degli insediamenti produttivi nelle aree oggetto della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

3.2.- Le controparti eccepiscono un ulteriore profilo di inammissibilità, rilevando che la pronuncia chiesta dal giudice rimettente obbligherebbe la Corte a operare un intervento additivo "creativo", manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

3.3.- Quanto al merito della questione sottoposta, il Consorzio e l'IRSAP sostengono che gli oneri di urbanizzazione e costruzione non sarebbero direttamente funzionali alla manutenzione delle strade e che il trasferimento delle strade al comune costituirebbe di per sé un incremento patrimoniale per l'ente territoriale, a prescindere dalla necessità di sostenere gli eventuali costi manutentivi. I comuni, comunque, avrebbero la possibilità di affrontare tali costi attraverso vari mezzi, quali la riscossione di tributi e tariffe, i proventi delle sanzioni amministrative elevate per talune violazioni del codice della strada nonché specifici finanziamenti ministeriali per la manutenzione stradale.



4.- È intervenuto in giudizio il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, in quanto basata su un presupposto errato, relativo all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, da un lato, e la gestione e manutenzione della rete viaria, dall'altro. I suddetti oneri sarebbero, invece, finalizzati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria.

A tal fine, il Presidente della Regione Siciliana richiama l'art. 7 della 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) ed evidenzia che la disposizione non contiene riferimenti ai costi di gestione e manutenzione delle strade, mentre prevede che gli oneri di urbanizzazione siano finalizzati alla realizzazione delle relative opere. Sarebbe, dunque, ragionevole l'attribuzione all'IRSAP di tali oneri, in quanto funzionali non alla manutenzione delle strade già esistenti e trasferite ai comuni, bensì alla realizzazione di nuove strade da parte dell'Istituto.

5.- In prossimità dell'udienza, i Comuni di Monforte San Giorgio e di San Pier Niceto hanno depositato memorie difensive, in cui hanno replicato alle eccezioni sollevate dall'IRSAP e dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione.

5.1.- In primo luogo, quanto all'affermazione dell'IRSAP secondo cui l'Istituto, pur non essendovi tenuto, avrebbe provveduto al finanziamento dei lavori di manutenzione delle strade dell'agglomerato di Milazzo (su cui insistono le strade trasferite), i Comuni evidenziano che tali lavori non avrebbero risolto la situazione di gravissimo degrado nella quale verserebbe la viabilità trasferita.

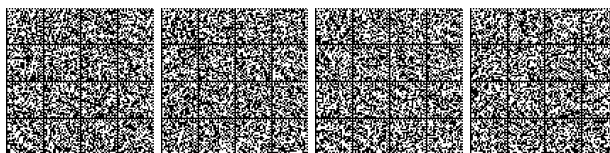
5.2.- Avuto riguardo all'eccezione di inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme, i Comuni richiamano la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la necessità che il giudice *a quo* motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivoca, e aggiungono che, contrariamente a quanto assunto dall'IRSAP e dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione, le ordinanze di rimessione avrebbero evidenziato i motivi che ostavano all'accoglimento della tesi interpretativa secondo cui l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità (in capo ai comuni) e la gestione delle strade e delle relative pertinenze (in capo all'IRSAP).

5.3.- Sarebbe non fondata anche l'eccezione di inammissibilità per l'erroneità del presupposto interpretativo, in quanto gli oneri di urbanizzazione e costruzione sarebbero direttamente funzionali alla manutenzione delle strade e la relativa regola sarebbe cristallizzata nell'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione [...] e a spese di progettazione per opere pubbliche».

5.4.- Non sarebbe condivisibile, poi, l'affermazione secondo cui il trasferimento delle strade costituirebbe di per sé un incremento patrimoniale per il comune, a prescindere dall'obbligo che incombe sull'ente territoriale di doverne sostenere gli oneri manutentivi, alla luce dei vantaggi derivanti dalla riscossione di tributi e tariffe e dai proventi delle sanzioni amministrative e da finanziamenti ministeriali.

Le deduzioni delle controparti sul punto sarebbero innanzitutto inammissibili perché formulate per la prima volta nel presente giudizio e, in ogni caso, non fondate. Sarebbe il legislatore stesso ad aver ritenuto adeguate le risorse finanziarie relative alla gestione delle strade che i comuni percepiscono dal pagamento, oltre che della tassa per l'occupazione del suolo pubblico (TOSAP), del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP) e dell'imposta municipale propria (IMU), degli oneri di urbanizzazione. Di conseguenza, nel caso in esame, ove i comuni percepiscono soltanto le imposte anzidette e non gli oneri di urbanizzazione, le risorse economico-finanziarie dell'ente non sarebbero adeguate.

I Comuni osservano anche che l'IRSAP continua ad incassare i contributi corrisposti annualmente dalla Regione Siciliana, di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, finalizzati alla gestione delle opere infrastrutturali, e che dallo stesso regolamento per la gestione delle infrastrutture depositato dall'Istituto in giudizio risulta che l'IRSAP pone a carico di ciascuna azienda, ricadente nell'area industriale, il pagamento di un contributo annuale per la gestione delle infrastrutture, tra cui le strade. Aggiungono che i tratti di strada destinati al trasferimento non potranno mai costituire oggetto di uso o di occupazione e che, quanto alla possibilità per i Comuni, prospettata da IRSAP e Consorzio ASI, di coprire i costi di manutenzione della viabilità attraverso un prevedibile aumento dell'IMU, il trasferimento delle strade non potrebbe comportare l'aumento dell'imposta, che è correlata al valore dell'immobile del soggetto obbligato a pagare il tributo.



Quanto alla circostanza che gli enti comunali per la manutenzione delle strade beneficiano del 50 per cento dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative elevate per violazione del codice della strada e dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, replicano che gli anzidetti accertamenti necessitano di strumentazione e personale, da collocare sulle strade in questione, di cui essi non dispongono, stante la situazione di grave crisi economico-finanziaria in cui versano. Affermano che le strade in questione non rientrano tra quelle comunali e, di conseguenza, non potrebbero essere destinatarie di finanziamento ministeriale, che tra l'altro sarebbe di importo irrisorio, rispetto alle imponenti opere di manutenzione necessarie per la gestione delle strade.

5.5.- I Comuni ritengono non significativa la circostanza, richiamata nelle difese delle controparti, secondo cui nella fattispecie in esame, a differenza del caso considerato dalla sentenza di questa Corte n. 135 della 2020, non vi sarebbe una successione a titolo universale dei comuni nel patrimonio dei consorzi ASI, bensì una successione a titolo particolare nella titolarità di singoli beni, poiché ciò che rileva sarebbe non il tipo di successione, ma il valutare in concreto se la legge regionale in questione abbia provocato uno squilibrio tra le nuove funzioni attribuite all'ente locale e le risorse a questo trasferite.

5.6.- Avuto riguardo all'eccezione di inammissibilità sollevata in ordine al petitum formulato dal rimettente, i Comuni ritengono che la sentenza di accoglimento da parte di questa Corte non comporterebbe un vuoto normativo, da colmare con un intervento additivo "creativo", ma semplicemente la reviviscenza del testo previgente dell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2021, con la persistenza della proprietà delle strade di che trattasi in capo all'IRSAP.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con due sentenze non definitive di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

1.1.- Le disposizioni impugnate prevedono, da un lato, all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI); d'altro lato, all'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, l'esclusiva attribuzione all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle ex aree consortili.

1.2.- Secondo il giudice *a quo*, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione ad essi di mezzi finanziari, con violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

1.3.- Sarebbero violati anche l'art. 97, primo e secondo comma, Cost., a causa dell'inadeguato finanziamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade e della conseguente lesione del principio del buon andamento, e l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento tra i comuni siciliani, obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e l'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le sentenze non definitive di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

3.- Ancora in via preliminare, deve essere precisato che la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia di per sé l'ammissibilità delle questioni con essa sollevate.

Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* - come nel caso in esame - abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (tra le tante, sentenza n. 218 del 2021).



4.- Quanto ai profili di asserita inammissibilità, non è fondata l'eccezione di omesso tentativo di interpretazione conforme.

L'IRSAP e il Consorzio ASI di Messina in liquidazione sostengono che il rimettente non si sarebbe confrontato con la possibilità di interpretare la disposizione di cui all'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 nel senso che ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

In realtà, il giudice rimettente ha affrontato la questione e, con ampia motivazione, ha ritenuto che gli oneri di gestione siano una «conseguenza naturale della titolarità del bene» e che essi possano essere attribuiti ad un soggetto diverso dall'ente proprietario delle strade solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, non presente nell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

Se queste valutazioni siano condivisibili, è questione che attiene al merito. Ai fini dell'ammissibilità, è infatti sufficiente - in base alla costante giurisprudenza di questa Corte - che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione (tra le tante, sentenze n. 172 e n. 150 del 2021).

5.- Afferisce al merito anche l'eccezione relativa all'asserita erroneità del presupposto interpretativo, cioè all'esistenza di una correlazione diretta tra la corresponsione degli oneri di urbanizzazione e costruzione e la manutenzione delle opere viarie.

6.- Non può essere accolta neppure l'eccezione riguardante il carattere manipolativo dell'intervento richiesto, tale da implicare scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore: ciò alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (così, sentenze n. 34 del 2021 e n. 224 del 2020).

Il giudice rimettente, nel reputare irragionevole un meccanismo che, nel prevedere l'assegnazione all'IRSAP dei mezzi finanziari per lo svolgimento delle proprie attività, ivi compresi i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, non attribuisce alcuna risorsa ai comuni, ai quali sono trasferite le opere viarie con i connessi obblighi manutentivi, sollecita un intervento di questa Corte, affinché il trasferimento delle strade si accompagni all'attribuzione agli enti comunali delle risorse necessarie.

La circostanza che siano presenti spazi rimessi alla discrezionalità legislativa circa la concreta modalità di assegnazione delle risorse non implica la sottrazione delle norme al giudizio sulla legittimità costituzionale, specie ove sia rilevata una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenza n. 157 del 2021).

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in riferimento al primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., è fondata.

7.1.- La disamina nel merito delle censure richiede un'esposizione della legislazione della Regione Siciliana che disciplina il trasferimento all'IRSAP dei compiti già assegnati ai consorzi ASI.

7.2.- La composizione, gli scopi e i mezzi finanziari dei consorzi ASI («consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione»), enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali, erano disciplinati dalla legge della Regione Siciliana 4 gennaio 1984, n. 1 (Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia). Era previsto che i consorzi provvedessero all'esecuzione delle opere consortili (art. 31) e che fossero responsabili della gestione delle infrastrutture, servizi ed impianti consortili necessari all'attrezzatura delle aree e dei nuclei (art. 32).

Nell'ambito dell'attività svolta per la realizzazione delle opere occorrenti per l'attuazione da parte dei consorzi delle iniziative stabilite dalla legge, gli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree consortili erano esonerati dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e dal costo di costruzione degli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree (art. 24).

7.3.- La legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha soppresso e posto in liquidazione i consorzi ASI esistenti, attraverso lo scioglimento degli organi consortili e la contestuale nomina, per lo svolgimento delle attività di liquidazione, di un commissario straordinario per ogni consorzio ASI, con il compito, tra l'altro, di individuare i beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui «la viabilità e le opere connesse» (art. 19, comma 2, lettera *f*, nel suo testo originario) da trasferire all'IRSAP, ente strumentale della Regione Siciliana istituito con la medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.



7.4.- La finalità dell'IRSAP era ed è quella di promuovere «l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni necessarie per favorire l'avvio di nuove iniziative produttive e per potenziare ed innovare quelle già esistenti» (art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012). A tal fine, all'Istituto è stato assegnato il compito, tra l'altro, di acquisire gli immobili necessari alla realizzazione delle infrastrutture e degli stabilimenti da destinare allo svolgimento delle attività produttive (art. 2, comma 2, lettera *b*) e di progettare, realizzare e gestire le opere infrastrutturali e i servizi destinati alle imprese insediate (art. 2, comma 2, lettera *c*). All'IRSAP sono stati anche attribuiti i proventi derivanti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle predette aree.

7.5.- L'assetto iniziale, caratterizzato dall'attribuzione all'IRSAP dei compiti di gestire le opere viarie presenti nelle aree industriali, è mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, il cui art. 10 ha riformulato l'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in particolare assegnando al commissario liquidatore dei consorzi ASI il compito di «trasferire ai comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze» (art. 19, comma 2, lettera *b*).

7.6.- Infine, la legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha modificato l'art. 2, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, prevedendo che, tra le opere infrastrutturali progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP, le strade siano cedute al comune competente, mentre le infrastrutture del servizio idrico integrato sono affidate in concessione d'uso al soggetto gestore.

7.7.- L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 elenca i mezzi finanziari di cui l'IRSAP può beneficiare per l'espletamento dei propri compiti, ivi compresa la corresponsione in via esclusiva in favore dell'Istituto degli oneri di urbanizzazione e costruzione, di cui all'art. 16 della medesima legge regionale.

8.- L'attuale assetto normativo è connotato, dunque, da una evidente anomalia, poiché sono indicate esclusivamente le risorse di cui gode l'IRSAP per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza e non è stata, invece, individuata alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali, nonostante siano state ad essi trasferite le strade con i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali.

9.- La questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata da questa Corte. Va richiamata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale relativa all'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite.

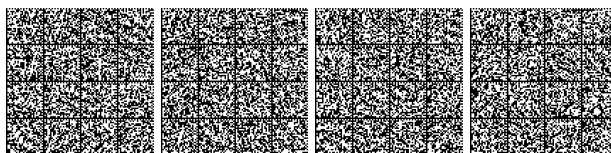
Questa Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell'esercizio delle predette funzioni. Ha precisato che l'art. 119 Cost. «impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 137 del 2018).

Questa Corte ha anche chiarito che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere «difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite» (sentenza n. 155 del 2020).

L'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni, come sono quelli costituiti nei giudizi a quibus, che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020).

10.- È, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 per violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., avuto riguardo alla mancata assegnazione di risorse ai comuni cui vengono trasferite nuove funzioni.

Infatti, non può dubitarsi che il trasferimento ai comuni della viabilità e delle opere connesse comporti l'assegnazione, unitamente alla proprietà delle strade, dei connessi obblighi di gestione e manutenzione, in applicazione di quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui «gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: *a*) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi».



La totale assenza di risorse finanziarie comporta un pregiudizio per i comuni a causa dell'impossibilità di sostenere i nuovi compiti.

11.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite.

12.- Rimangono assorbite le questioni aventi ad oggetto l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

13.- Non sono fondate le ulteriori questioni sollevate dal rimettente, in riferimento ai parametri costituzionali e statutari evocati, aventi ad oggetto l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che attribuisce in via esclusiva all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione.

L'incompatibilità con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse è, infatti, ascrivibile unicamente all'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che trasferisce le opere viarie ai comuni senza assegnare ad essi le risorse necessarie alla manutenzione e alla gestione.

Non risulta irragionevole, invece, la scelta del legislatore regionale contenuta nell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, di attribuire all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, poiché tali oneri hanno la funzione di compensare non solo l'attività di manutenzione e gestione, ma anche quella di realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'Istituto.

14.- La declaratoria di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 2, comma 2, lettera *c*), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che prevede la cessione da parte dell'IRSAP ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. La disposizione risulta espressiva della stessa logica sottesa al censurato art. 19, comma 2, lettera *b*), comportando la medesima violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., di cui replica gli effetti pregiudizievoli a carico dei comuni. Infatti, al trasferimento delle strade ai comuni da parte dell'IRSAP non si accompagna la necessaria dotazione finanziaria per la gestione e manutenzione delle opere viarie trasferite.

15.- Fermo restando che gli effetti della presente pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è da rimarcare l'esigenza che la Regione Siciliana, in coerenza con i principi espressi da questa Corte, assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;



3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230073

n. 74

Sentenza 22 febbraio - 17 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Campania - Fabbisogno e dislocazione territoriale delle RR.SS.AA. (Residenze Sanitarie Assistenziali) - Previsione che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base - Irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità e della libera iniziativa economica - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8, art. 8, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma.

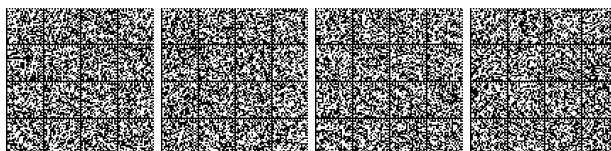
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra I.S.D. srl e Azienda sanitaria locale di Caserta e altri, con ordinanza del 2 maggio 2022, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione di G. srl;

udita nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udito l'avvocato Eduardo Romano per G. srl;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 2 maggio 2022, e iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.), nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia «non superiore ad una [struttura] per ogni distretto sanitario di base», per violazione degli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che il giudizio principale è stato instaurato su ricorso introduttivo di I.S.D. srl per l'annullamento della deliberazione del Direttore generale dell'Azienda sanitaria locale di Caserta, del 14 ottobre 2020, n. 1314, con il relativo allegato (nota del Direttore del Dipartimento di prevenzione dell'ASL del 4 settembre 2020).

Il provvedimento impugnato esprimeva parere non favorevole all'istanza con cui la parte ricorrente, in data 30 aprile 2018, chiedeva l'autorizzazione a realizzare una nuova struttura socio-sanitaria per l'erogazione di prestazioni semiresidenziali in regime ambulatoriale diurno con dotazione di sessanta posti letto.

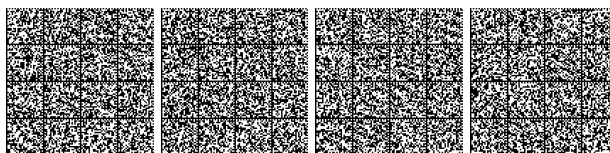
2.1.- Il giudice *a quo* riporta che la «Commissione aziendale, istituita ai sensi della Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 7301/2001, rendeva inizialmente parere favorevole» in ordine sia ai requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi, sia al fabbisogno territoriale.

Di seguito, con nota del 31 gennaio 2020, il Presidente della Commissione regionale contestava al Direttore generale dell'ASL, nonché alla Commissione aziendale, presieduta dal Direttore del Dipartimento di prevenzione dell'ASL, l'assenza «di un articolato parere dell'Azienda sanitaria relativamente al fabbisogno e alla localizzazione dell'istanza» e segnalava la sussistenza di criteri, alla luce della legge reg. Campania n. 8 del 2003 e del decreto del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale (SSR) campano 31 ottobre 2019, n. 83 (Piano Regionale della Rete di Assistenza Sanitaria Territoriale 2019 - 2021), che la ASL non avrebbe considerato in vista di «una migliore distribuzione dei servizi, soprattutto diurni, sul territorio aziendale, al fine di garantire la migliore accessibilità e disponibilità per la tutela della salute dei pazienti».

Il Direttore generale della ASL accertava, dunque, con il provvedimento n. 1314 del 2020, la «non autorizzabilità di ulteriori posti rispetto a quelli già autorizzati, ai sensi dell'art. 8, comma 2, legge Regione Campania n. 8/2003».

2.2.- Il rimettente riporta, di seguito, che detto provvedimento, con il relativo allegato, veniva impugnato e ne veniva chiesto l'annullamento per violazione e falsa applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 e del decreto del Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del SSR n. 83 del 2019, nonché per «falsa applicazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, manifesta ingiustizia».

Con ricorso per motivi aggiunti, la stessa società ricorrente impugnava, con argomentazioni «sostanzialmente sovrapponibili» a quelle sopra menzionate, il parere non favorevole reso dalla Commissione dell'ASL di Caserta, che riteneva esaurito il fabbisogno «per il DS n. 17 nel rispetto della Delibera ASL Caserta n. 1314/2020».



2.3.- Il rimettente evidenzia l'immediata lesività dei provvedimenti impugnati, alla luce dell'*iter* procedimentale delineato dalla disciplina regionale, che richiede, ai fini della verifica di compatibilità da parte della Regione Campania, il previo parere espresso da una commissione dell'ASL, nominata dal Direttore generale e presieduta dal responsabile del Dipartimento di prevenzione dell'ASL.

3.- Così esposte le premesse in fatto, il giudice *a quo* si sofferma sul contenuto dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003, il quale, «nel precisare che il fabbisogno non può essere superiore ad una struttura per ogni distretto sanitario di base, preclude[rebbe] l'apertura di più centri nello stesso distretto».

Pertanto, secondo il rimettente, la ASL avrebbe ritenuto esaurito il fabbisogno, in ragione di quanto disposto dall'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003.

Di conseguenza, il giudice *a quo*, dopo aver rilevato la sussistenza di una «potenziale questione di incompatibilità eurounitaria del dato normativo», solleva dubbi di legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri costituzionali: artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992.

4.- In punto di rilevanza, il TAR Campania afferma di non poter risolvere il giudizio principale indipendentemente dalle citate questioni di legittimità costituzionale.

Facendo applicazione della disposizione regionale censurata, il rimettente dovrebbe respingere il ricorso, non potendo essere autorizzato più di un operatore economico per ciascun distretto. Viceversa, l'eventuale accoglimento delle questioni sollevate consentirebbe di valutare diversamente l'annullabilità dei provvedimenti impugnati, spiegando un effetto diretto nel giudizio principale.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente svolge la sua argomentazione a partire da una disamina del contenuto della norma posta a confronto con il quadro normativo statale.

5.1.- L'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 - a detta del giudice *a quo* - ostacolerebbe la «possibilità per un operatore economico di essere autorizzato all'apertura di una RSA (Residenza Sanitaria Assistenziale) semiresidenziale in regime ambulatoriale diurno, qualora altra struttura sia già stata autorizzata nel medesimo distretto base, introducendo un limite, astratto e generale, non previsto dalla legislazione nazionale».

Tale previsione regionale si iscriverebbe nella cornice della disciplina statale, che definisce i rapporti fra pubblico e privato «secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l'accreditamento istituzionale».

In particolare, il rimettente richiama l'8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 quale fonte di disciplina dell'autorizzazione, che «si articola sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell'esercizio dell'attività sanitaria».

L'autorizzazione sarebbe «subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza» (è citata la sentenza n. 7 del 2021 di questa Corte), e «al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e organizzativo».

Infine, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 7 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 292 del 2012), il giudice *a quo* qualifica gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, quali principi fondamentali della legislazione statale nell'ambito della potestà legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», e sottolinea come l'autorizzazione richieda la sussistenza di «requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie», che «le Regioni [sarebbero] tenute ad osservare "indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento"» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 292 del 2012, nonché n. 245 e n. 150 del 2010).

5.2.- Ciò premesso, il rimettente motiva il dubbio di legittimità costituzionale che pone l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 anzitutto in riferimento all'art. 41 Cost.

Secondo il giudice *a quo*, la norma regionale penalizzerebbe «l'iniziativa economica non consentendo, anche per periodi illimitati, agli operatori economici interessati di essere autorizzati a svolgere attività di assistenza sanitaria per anziani o adulti non autosufficienti, qualora altra struttura operante nel settore sia già stata autorizzata per il medesimo comparto all'interno dello stesso distretto base dell'Asl».

Si realizzerebbero, dunque, «posizioni di concentrazione di potere e di indubbio e irragionevole privilegio in capo alle strutture già presenti», che comporterebbero un *vulnus* alla libertà di iniziativa economica anche sotto il profilo della concorrenza, con conseguente sacrificio della possibilità per gli operatori di perseguire «livelli più elevati di qualità della prestazione».



5.3.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che la norma censurata contrasti con l'art. 32 Cost., «in quanto potrebbe non garantire livelli adeguati di prestazione e incidere sul diritto alla salute, specie di soggetti deboli come gli anziani o gli adulti non autosufficienti».

5.4.- Di seguito, il rimettente asserisce che la norma regionale censurata violi il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nella misura in cui, vincolando all'apertura di una sola struttura per distretto base, adotterebbe «una soluzione unica che potrebbe non essere adatta in relazione alle diverse caratteristiche dei singoli distretti base», tenuto conto che vi sarebbero «spesso notevoli e rilevanti differenze tra i vari distretti della Regione Campania».

A dimostrazione di tale assunto, il giudice *a quo* ricostruisce il quadro legislativo statale e regionale in materia di distretti sanitari, dal quale desume che la disposizione censurata sia «irragionevole e sproporzionata», là dove ancora «la soddisfazione del fabbisogno, legandolo alla logica una struttura/un distretto base, senza che si possano verificare in concreto le reali esigenze della popolazione ed eventualmente consentire a più strutture di farvi fronte».

L'irragionevole disparità di trattamento sarebbe resa evidente proprio dalla eterogeneità fra i diversi distretti, venendo «adottata una soluzione unica in relazione a esigenze tanto diverse».

Per connesse ragioni, la disposizione regionale porrebbe dubbi, ad avviso del rimettente, anche di compatibilità con il principio di proporzionalità, in quanto il legislatore regionale avrebbe «adottato una soluzione eccessivamente limitativa» senza perseguire in maniera congrua «gli obiettivi di adeguata copertura sanitaria e di soddisfazione delle esigenze dei cittadini».

Per converso, in base all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, il comune, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni, dovrebbe acquisire una verifica di compatibilità del progetto da parte della regione, che sia effettuata - come dispone espressamente la citata previsione - «in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

Ad avviso del rimettente, il legislatore statale avrebbe previsto una verifica sia in relazione al fabbisogno sia alla localizzazione territoriale, che andrebbe sempre «effettuata in concreto e mai in astratto o in via presuntiva».

Lo stesso diritto dell'Unione europea - aggiunge il rimettente - (viene richiamata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 10 marzo 2009, in causa C-169/07, *Hartlauer Handelsgesellschaft mbH*) avrebbe giustificato in materia un meccanismo di programmazione che richiede la previa autorizzazione, in quanto potenzialmente «indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle cure ambulatoriali e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza medica che si adatti alle necessità della popolazione, ricomprenda tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate».

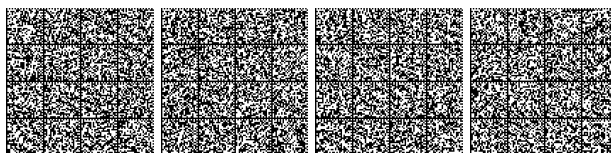
Tuttavia, secondo la ricostruzione del giudice *a quo*, il Consiglio di Stato, sulla scorta delle indicazioni provenienti dal giudice europeo, avrebbe ribadito che un regime di previa autorizzazione amministrativa sarebbe giustificato, in deroga a libertà fondamentali garantite dai Trattati e dal diritto dell'Unione, solo ove «fondato "su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che garantisc[a]no la sua idoneità a circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali" (§ 64 della sentenza della Corte di Giustizia, Grande Camera, 10 marzo 2009, C-169/07)».

Da tale indirizzo giurisprudenziale il rimettente ricava che sarebbe richiesta una valutazione del fabbisogno accurata e attualizzata, preceduta da idonea istruttoria sull'esistenza di una determinata domanda sanitaria sul territorio e della correlativa offerta da parte di strutture private, non potendosi ammettere un blocco, come quello che sarebbe stato introdotto dalla norma censurata, a tempo indeterminato, all'accesso di ogni nuovo operatore sul mercato. Tale «blocco» - secondo il giudice *a quo* - violerebbe, dunque, anche «i principi del diritto eurounitario affermati dalla Corte di Giustizia in riferimento alla pur ampia discrezionalità del legislatore in materia sanitaria».

5.5.- Infine, secondo la ricostruzione del rimettente, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 colliderebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto introdurrebbe un limite all'accesso di nuove strutture sanitarie, in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «tutela della salute».

Come già precisato dal ricorrente nella ricostruzione iniziale relativa al quadro normativo statale, gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, recanti principi fondamentali della materia, detterebbero requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, che non troverebbero corrispondenza nella previsione della possibilità di autorizzare «una sola struttura per distretto-base».

6.- Con atto depositato il 28 giugno 2022, si è costituita in giudizio la società G. srl, controinteressata nel giudizio principale, che ha eccepito l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe.



In particolare, la società G. srl ha contestato il difetto di rilevanza, in quanto l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale non risulterebbe «sufficiente ad assicurare al soggetto amministrato [...] il conseguimento di quel bene della vita o di quella posizione giuridica soggettiva che la stessa ha posto a fondamento della sua impugnativa». Nel caso specifico, la presenza di altre strutture che erogano il medesimo servizio per cui il ricorrente nel giudizio principale chiede l'autorizzazione costituirebbe «elemento di preventiva valutazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche coinvolte nel campo sanitario» e verrebbe «delibata in funzione della programmazione del fabbisogno delle singole realtà territoriali di riferimento».

Alla luce di tale valutazione, la difesa della parte eccepisce che i provvedimenti adottati dalle varie amministrazioni coinvolte comproverebbero che «gli aspetti programmatori e quelli correlati con l'analisi del fabbisogno concreto nell'ambito del distretto aversano dell'A.S.L. di Caserta non consentirebbero, egualmente, l'apertura *ex novo* di un ulteriore Centro Semiresidenziale in regime Ambulatoriale Diurno», attestando l'irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

7.- La Regione Campania non è intervenuta in giudizio.

8.- All'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la difesa di G. srl ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 2 maggio 2022, e iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003, nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia «non superiore ad una [struttura] per ogni distretto sanitario di base», per violazione degli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che il giudizio principale è stato instaurato, su ricorso di I.S.D. srl, per l'annullamento di provvedimenti, che esprimevano pareri non favorevoli all'istanza presentata dalla parte ricorrente, la quale chiedeva di essere autorizzata a realizzare una nuova struttura socio-sanitaria per l'erogazione di prestazioni semiresidenziali in regime ambulatoriale diurno.

Il giudice *a quo* riporta che i citati pareri motivavano la non sussistenza di un fabbisogno nel distretto, per il quale era stata avanzata l'istanza di autorizzazione dalla parte ricorrente, facendo applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003, secondo cui «[i]l fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base».

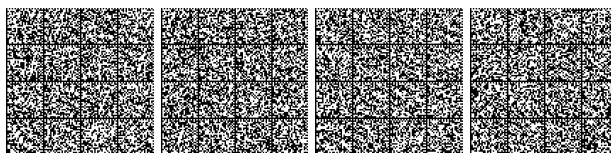
3.- Il rimettente, dopo aver rilevato la sussistenza di una «potenziale questione di incompatibilità eurounitaria del dato normativo», solleva dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a plurimi parametri.

3.1.- In contrasto con l'art. 41 Cost., la disposizione censurata limiterebbe - a detta del giudice *a quo* - l'iniziativa economica privata di operatori interessati a svolgere attività di assistenza sanitaria per anziani o adulti non autosufficienti, inibendo l'autorizzazione, in presenza di altra struttura operante per il medesimo comparto nell'ambito dello stesso distretto. Specularmente, a detrimento della concorrenza, verrebbero a determinarsi «posizioni di concentrazione di potere e di indubbio e irragionevole privilegio in capo alle strutture già presenti», non giustificate dalle ragioni sottese ai meccanismi autorizzatori nel settore sanitario.

Così operando, la disposizione regionale determinerebbe - secondo il ricorrente - anche riverberi negativi sul livello delle prestazioni e, in violazione dell'art. 32 Cost., andrebbe a ledere il diritto alla salute di soggetti deboli come gli anziani o gli adulti non autosufficienti.

Al contempo, la previsione di un limite astratto e generale, qual è quello dell'autorizzazione di una sola struttura per distretto, prospetterebbe una soluzione incapace di adattarsi «alle diverse caratteristiche dei singoli distretti base [...], senza che si possano verificare in concreto le reali esigenze della popolazione ed eventualmente consentire a più strutture di farvi fronte». Ne deriverebbe un *vulnus* all'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità della soluzione adottata dal legislatore regionale.

3.2.- Infine, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 violerebbe i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «tutela della salute», di cui agli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992. Questi ultimi detterebbero requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, che non troverebbero corrispondenza nella previsione regionale censurata.



4.- Con atto depositato il 28 giugno 2022, si è costituita in giudizio la società G. srl, controinteressata nel giudizio principale, che ha eccepito l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate.

4.1.- In via preliminare, è opportuno precisare che, essendo stato proposto il ricorso dinanzi al TAR rimettente anche nei confronti della società G. srl, questa, benché non costituita in quel giudizio nel momento in cui il giudice *a quo* ha rimesso le odierne questioni di legittimità costituzionale, è da ritenersi parte del giudizio principale, ai fini del processo costituzionale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte «sono infatti “parti in causa”, cui va notificata l’ordinanza di rimessione, “tutti i soggetti fra i quali è in corso il giudizio principale”, “restando ininfluyente se la parte si sia costituita” (v. ordinanze n. 377 e n. 13 del 2006)» (sentenza n. 270 del 2010).

4.2.- In rito, la difesa della parte ha eccepito l’irrelevanza delle questioni, osservando che, anche ove la Corte dichiarasse l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, che impedisce la coesistenza di due strutture sanitarie omogenee nello stesso distretto, ciò non sarebbe «sufficiente ad assicurare al soggetto amministrato [...] il conseguimento di quel bene della vita o di quella posizione giuridica soggettiva che la stessa ha posto a fondamento della sua impugnativa». Infatti, la presenza di una struttura che eroga il medesimo servizio potrebbe essere valutata dalla Regione come elemento per ravvisare in concreto l’esaurimento del fabbisogno.

5.- L’eccezione non è fondata.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate contestano proprio la rigida predeterminazione dell’esaurimento del fabbisogno, disposta dalla previsione regionale, ostativa a una possibile valutazione in concreto delle condizioni per concedere l’autorizzazione rispetto alla programmazione regionale.

L’eccezione di inammissibilità si fonda, dunque, da un lato, su uno scenario meramente ipotetico, quello secondo cui l’amministrazione potrebbe comunque ritenere il fabbisogno esaurito in concreto, e, da un altro lato, su una ricostruzione del requisito della rilevanza non in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

Come è stato in più occasioni osservato (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 88 del 2022, n. 172 del 2021), tale requisito attiene all’applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo*, ma non al sicuro conseguimento di un’utilità diretta per effetto dell’applicazione della norma nel processo principale.

6.- Prima di passare all’esame del merito, occorre altresì premettere che il rimettente sostiene che la norma censurata porrebbe «dubbi di compatibilità con la Costituzione e con il diritto dell’Unione europea»; e, tuttavia, il giudice non circostanzia in alcun modo questa seconda affermazione.

In particolare, omette di motivare le ragioni specifiche in virtù delle quali la disposizione regionale interferirebbe con qualsivoglia norma dettata dall’Unione europea e, senza neppure porre la questione in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 15 del 2023 e ordinanza n. 215 del 2022), non indica alcun elemento idoneo a far ritenere che la controversia principale abbia carattere transfrontaliero. Al contrario, gli indici desumibili dall’ordinanza di rimessione e dalla memoria della parte suggeriscono l’assenza di una tale connotazione.

Del resto, lo stesso rimettente definisce come «potenziale» la «questione di incompatibilità eurounitaria», tant’è che si limita a generici richiami alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea in materia di deroghe alla libertà di stabilimento, nella motivazione della questione posta in riferimento all’art. 41 Cost.

7.- Venendo, dunque, all’esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, Cost., questa Corte ritiene di dover esaminare la censura relativa all’art. 41 Cost. nella sua inscindibile connessione con quella concernente l’art. 3 Cost.

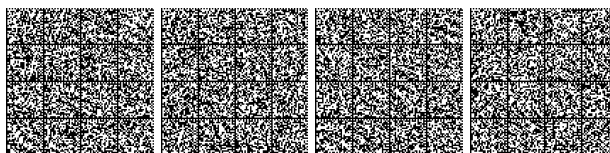
Risultano, infatti, ancillari, per come prospettate, le ulteriori questioni poste in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992.

8.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. sono fondate.

L’art. 8 della legge reg. Campania n. 8 del 2003 disciplina il fabbisogno e la dislocazione territoriale delle residenze sanitarie per anziani.

Al comma 1, indica il «fabbisogno di posti residenziali di RR.SS.AA. per anziani, nelle more del redigendo piano ospedaliero regionale»; al comma 2, specifica, ai fini della dislocazione territoriale, che il «fabbisogno di centri diurni per anziani» è di «almeno una struttura per ASL» e - come prevede il frammento di disposizione censurata - «non superiore a una [struttura] per ogni distretto sanitario di base».

8.1.- La previsione regionale si colloca nel contesto della disciplina che attiene alla autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie, i cui tratti fondamentali sono delineati dal d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell’articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419).



Quest'ultimo ha «significativamente rimodulato», nel solco di una logica programmatrice, il sistema sanitario, che configura i rapporti fra pubblico e privato «secondo un sistema progressivo» (sentenza n. 195 del 2021).

Esso contempla l'autorizzazione, per poter realizzare strutture sanitarie e per poter esercitare, in regime privatistico, attività sanitarie e sociosanitarie; l'accreditamento, che presuppone l'autorizzazione e rende il soggetto potenziale erogatore di prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale; e l'accordo, che consente di effettuare tali prestazioni, nei limiti di spesa ivi previsti.

Simile progressione si fonda su una netta autonomia tra il procedimento di autorizzazione e quello di accreditamento, in quanto quest'ultimo non segue necessariamente il primo, si limita ad avere fra i suoi presupposti l'autorizzazione e richiede differenti verifiche, incentrate, fra l'altro, su un diverso parametro di fabbisogno (in tal senso, ancora sentenze n. 195 e n. 7 del 2021).

Sul versante dell'attività svolta in regime privatistico, l'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede, in particolare, due distinte e autonome autorizzazioni, che sono necessarie affinché i soggetti, individuati nel medesimo articolo, possano, rispettivamente, realizzare nuove strutture ed esercitare attività sanitarie e sociosanitarie.

L'autorizzazione all'esercizio delle attività è subordinata, ai sensi dell'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, al rispetto di requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi, che vengono specificati dall'atto di indirizzo e coordinamento emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, e approvato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private).

Quanto all'autorizzazione alla realizzazione di strutture - disciplinata dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 - essa viene rilasciata dal comune, competente in materia di urbanistica e di edilizia, sul presupposto che la regione abbia verificato la «compatibilità del progetto [...] in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale».

La duplice autorizzazione serve, dunque, a filtrare nello specifico settore delle prestazioni sanitarie, l'accesso all'esercizio dell'iniziativa economica privata.

Nel caso dell'autorizzazione all'esercizio, il controllo relativo ai requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi opera in via di automatismo ed è direttamente correlato alla tutela della sicurezza dei pazienti e alla protezione del diritto alla salute.

Relativamente, invece, all'autorizzazione alla realizzazione delle strutture sanitarie, il provvedimento comunale è subordinato a una valutazione discrezionale di compatibilità del progetto, che risulta finalizzata «anche [...] meglio garantire l'accessibilità ai servizi e [a] valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

8.2.- Proprio a questa disciplina, prevista dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, si collega, specificamente, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003.

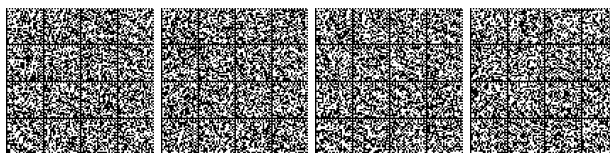
La disposizione censurata determina per legge, ai fini della verifica regionale di compatibilità del progetto che condiziona il rilascio da parte del comune dell'autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura, la localizzazione delle residenze diurne per anziani, individuando il fabbisogno delle stesse in una sola struttura per distretto sanitario di base.

Simile automatismo palesa, immediatamente, i tratti di una irragionevole e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, che si pone in aperto contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.

Nel correlare il fabbisogno di residenze diurne per anziani alla mera presenza di un'altra struttura nel medesimo «distretto sanitario di base», la disposizione regionale prevede un criterio, che risulta irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale.

Il legislatore statale all'art. 3-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 229 del 1999, assegna alle regioni il compito di determinare l'articolazione per distretti, limitandosi a stabilire che essi debbano garantire «una popolazione minima di almeno sessantamila abitanti, salvo che la regione, in considerazione delle caratteristiche geomorfologiche del territorio o della bassa densità della popolazione residente, disponga diversamente».

In particolare, quanto alla Regione Campania, l'art. 10, comma 16, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994 n. 32 (Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del Servizio sanitario regionale), come sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), prevede che «[c]iascun distretto deve, di norma, coincidere con ogni ambito avente una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 120.000 abitanti», fermo restando che nella «definizione degli ambiti distrettuali va tenuto conto delle aree montuose, delle isole e dei territori a bassa densità abitativa».



Ne deriva una notevole variabilità della popolazione potenzialmente afferente a un singolo distretto, sicché il fabbisogno effettivo di residenze per anziani, pur a fronte di una struttura già presente nel territorio, potrebbe risultare in concreto non esaurito, in ragione dell'elevato numero di abitanti o della consistente popolazione di anziani, ivi residenti, e questo tanto più ove la struttura preesistente avesse dimensioni contenute o offrisse limitate tipologie di prestazioni.

Alla irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, che deriva da una disposizione insensibile al fabbisogno effettivo, si unisce il carattere sproporzionato del relativo sacrificio. L'obiettivo di migliorare l'accesso ai servizi e di valorizzare nuovi insediamenti è, infatti, perseguito con un criterio di dislocazione territoriale, imposto in via di automatismo, che si dimostra eccessivo, se il distretto per il quale è presentata l'istanza risulta ancora carente sotto il profilo del fabbisogno concreto.

Al contempo, una simile limitazione, sproporzionata e irragionevole, operante nel contesto di un meccanismo, qual è quello dell'autorizzazione che premia la priorità delle richieste, determina un ingiustificato effetto discriminatorio, che non appare coerente neppure con un regime di concorrenza "amministrata".

In definitiva, la disposizione regionale censurata, nel determinare in maniera rigida la localizzazione delle strutture sanitarie, attraverso un parametro di fabbisogno associato a un criterio impermeabile a ogni verifica in concreto, limita in maniera irragionevole e sproporzionata, oltre che discriminatoria, l'iniziativa economica privata.

Chiaramente, è appena il caso di precisare che l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata opera nel senso che resta possibile una valutazione in concreto, volta a verificare la compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture già presenti, in relazione agli obiettivi di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (sul carattere concreto di tale accertamento la giurisprudenza amministrativa si è, molte volte, pronunciata: Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 23 novembre 2022, n. 10315; 30 settembre 2022, n. 8427; 18 maggio 2022, n. 3917; 15 febbraio 2022, n. 1123; 10 febbraio 2021, n. 1249; sezione sesta, sentenza 17 marzo 2021, n. 2301; sezione terza, sentenze 16 dicembre 2020, n. 8083 e 7 marzo 2019, n. 1589).

9. - In conclusione, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 è costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., limitatamente alle parole «e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base».

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS. AA.), limitatamente alle parole «e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

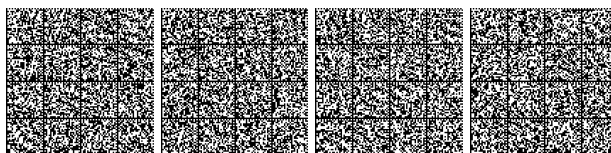
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 75

Sentenza 23 febbraio - 18 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Istituzione e definizione delle denominazioni comunali (De.Co.) e del relativo registro regionale telematico comunale - Procedimento di registrazione - Promozione delle De.Co. da parte della Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3, artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettere *a)* ed *e)*, e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 14; regolamento (UE) n. 1151/2012; regolamento (UE) n. 1308/2013, del 17 dicembre 2013; regolamento (UE) n. 2019/787; Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine, come modificato e integrato con il c.d. "atto di Ginevra" a cui l'Unione ha aderito con decisione (UE) 2019/1754.

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 degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in cancelleria il 25 maggio 2022, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso del 25 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lettere *a)* ed *e)*, e terzo, della Costituzione e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22).



1.1.- Il ricorrente osserva che le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 concernono la materia delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari le quali, nelle varie forme di «denominazioni di origine protette», «indicazioni geografiche tipiche» e simili, sono ormai oggetto di una normativa totalmente armonizzata a livello di diritto dell'Unione europea in tre regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio: il n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; il n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; e il n. 787/2019 del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008.

Il ricorrente rileva, poi, che in ambito internazionale, tale materia è disciplinata, con riferimento ai prodotti anche non agroalimentari, dall'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424 (Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967), di recente modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, a cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio, del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

Secondo l'Avvocatura generale le fonti sovranazionali e internazionali richiamate convergono nel qualificare come «indicazione geografica» o «denominazione di origine» di un prodotto, quella che rappresenti il particolare legame tra il prodotto e un dato territorio che contribuisce alla qualità o alla fama del prodotto.

In tal senso depone il regolamento n. 1151/2012/UE, relativo ai prodotti agroalimentari diversi dal vino e dagli spiriti, e in particolare l'art. 5, paragrafi 1 e 2, con riferimento alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche; e l'art. 18, con riferimento alla «specialità tradizionale garantita», o STG; l'art. 93, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013/UE, con riguardo al vino e in materia di spiriti; l'art. 3, numero 4), del regolamento (UE) n. 2019/787. A livello internazionale rileva, poi l'art. 2, paragrafo 1, alinea *i*) e *ii*), dell'Accordo di Lisbona come integrato dall'Atto di Ginevra.

Secondo il ricorrente, inoltre, le fonti sovranazionali e internazionali citate, oltre a riferire la denominazione o indicazione geografica protetta al particolare legame tra il prodotto e il territorio, tale che la qualità o la reputazione del prodotto siano attribuibili essenzialmente alla sua origine geografica, contemplano un sistema di registrazione elettronica, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 11 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE, dall'art. 104 del regolamento n. 1308/2013/UE, dall'art. 33 del regolamento n. 787/2019/UE, ed ancora dagli articoli da 4 a 6 dell'«Atto di Ginevra» integrativo dell'Accordo di Lisbona.

La registrazione dell'indicazione o denominazione geografica o garantita avviene, in tutti i casi, all'esito di una procedura che verifica la rispondenza del prodotto alle definizioni legali sopra riportate, e conferisce ai produttori di esso il diritto ad essere protetti contro tutti gli usi illegali della denominazione stessa, come dispone, per esempio, l'art. 13 del regolamento n. 1151/2012/UE al paragrafo 1, lettere *a*), *b*) e *c*).

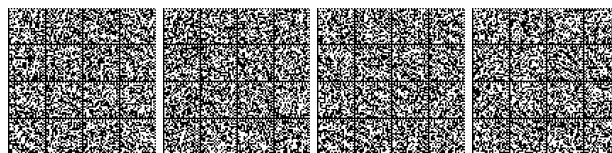
La registrazione e la tutela dei prodotti in questione, alla stregua dei regolamenti e degli accordi internazionali menzionati, si basano sulla predisposizione di disciplinari di produzione, la conformità ai quali è condizione perché un prodotto ottenga la registrazione, come ad esempio indicato dall'art. 7 del regolamento n. 1151/2012/UE, dall'art. 19 dello stesso regolamento a proposito delle STG, e dall'art. 94, paragrafo 2, del regolamento n. 1308/2013/UE.

1.2.- Ciò precisato, il ricorrente sostiene che il regime posto dalle citate fonti europee e internazionali è, nell'ambito dell'ordinamento interno, esclusivo e deriva da regolamenti, cioè da fonti normative dotate di efficacia diretta e immediata nell'ordinamento interno (art. 288, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che impedisce di «duplicare» la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili.

A tal riguardo, è richiamata la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare, sentenza 2 febbraio 1977, in causa C-50/76, Amsterdam Bulb).

Il ricorrente deduce, quindi, che le disposizioni regionali censurate sono sovrapponibili, o, comunque, suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno delle fonti europee e internazionali richiamate.

In particolare, nel ricorso si afferma che le norme regionali impugnate istituiscono le denominazioni comunali De.Co. (art. 1, comma 1) e ne prevedono la registrazione (art. 1, comma 3 e art. 3, comma 1); altresì regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone oggetto di un procedimento di registrazione, basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettere *c* e *d*), che ha come effetto il diritto del prodotto di fregiarsi dell'apposito logo regionale attestante la sua qualità di prodotto «De.Co.» (art. 3, comma 2, lettera *g*).



Con riferimento alle caratteristiche dei prodotti che possono ambire alla De.Co., il ricorrente rileva come sia nodale l'art. 2 della legge regionale impugnata, alla luce del quale risulta che la De.Co. non solo dipende dal legame «genetico» tra il prodotto e un dato territorio, ma che tale legame rileva, altresì, quale connotato integrante la qualità o la rinomanza del prodotto (che a sua volta, proprio per questo, contribuisce alla notorietà e all'attrattività del comune di origine). Il ricorrente, infatti, evidenzia che deve trattarsi di prodotti che manifestino il loro legame storico culturale con il territorio comunale (art. 2, comma 1) a causa dell'impiego di «modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali» (comma 2, lettera *a*), o «praticati sul territorio e consolidati nel tempo» (comma 2, lettera *b*).

Ad avviso del ricorrente, si tratterebbe di prodotti risultanti da metodi produttivi non presenti in altri territori comunali e quindi di per sé qualificanti i prodotti in questione, che sono tali, insomma, solo perché realizzati mediante i metodi produttivi caratteristici di quei territori e non di altri. Non si tratterebbe, quindi, di un semplice legame di provenienza del prodotto dal territorio, ma della influenza determinante del metodo di produzione caratteristico di quel territorio nella definizione delle qualità, e in definitiva dell'identità, del prodotto stesso. Si sarebbe, pertanto, al di fuori dell'ambito delle mere «indicazioni geografiche semplici» (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia, 7 novembre 2000, in causa C-312/98, Warsteiner, punti da 42 a 45).

Sarebbe poi evidente la coincidenza tra i «prodotti tradizionali locali» di cui all'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge regionale impugnata e le STG di cui al regolamento n. 1151/2012/UE: gli uni e le altre sono infatti connotati dall'impiego di un metodo di produzione tradizionale, che è ciò che conferisce loro la caratteristica che li rende meritevoli di protezione.

1.3.- Dal contesto descritto scaturirebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per avere la Regione legiferato in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario mediante l'istituzione di un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione nelle fonti «interposte» menzionate.

Ad avviso del ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittimo non soltanto l'art. 2 della legge regionale impugnata, ma conseguentemente lo sarebbero anche gli artt. 1 e 3, perché queste disposizioni, istituendo e articolando in dettaglio la denominazione e la registrazione dei prodotti definiti dall'art. 2, costituiscono il necessario sviluppo applicativo di questo, e quindi rendono concreta la violazione costituzionale che discende dal contenuto di esso.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana nella parte in cui prevede che l'Assemblea legifera, tra l'altro in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Ad escludere il vizio denunciato, non potrebbero valere le previsioni dell'art. 1, commi 2 e 4 (non impugnati), che, invece, confermerebbero la sussistenza del vizio perché pongono un rapporto di identità/incompatibilità tra le De.Co. e la denominazione di origine protetta (DOP), l'indicazione geografica tipica (IGT), e la STG.

Le norme regionali impuginate, secondo il ricorrente, «anticipano» a livello regionale le forme di tutela assicurate dai regolamenti e dagli accordi commentati, con la conseguenza che esse costituirebbero un ostacolo all'attuazione di queste fonti. La prospettiva di ottenimento della De.Co. potrebbe far venire meno l'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG.

1.4.- Inoltre, le disposizioni regionali violerebbero anche l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; e, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea.

Ad avviso del ricorrente, nessuna delle fonti sovranazionali menzionate regola una materia che attenga ai rapporti internazionali o «unionali» della Regione; per cui, comunque, essa non è competente ad adottare disposizioni legislative che direttamente o indirettamente pongano in discussione l'adempimento da parte dello Stato di obblighi da esso contratti sul piano internazionale o dell'Unione, con l'affiancarvi o sovrapporvi norme e procedure oggettivamente concorrenti con tali obblighi.

Soltanto il legislatore statale può disciplinare i profili esterni della materia in questione, stipulando i necessari accordi internazionali con i Paesi terzi o eventualmente rinunciando a intervenire a favore della legislazione armonizzata dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri.

1.5.- Sussisterebbe, poi, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, in quanto la disciplina delle denominazioni protette in tutte le loro forme attiene chiaramente alla tutela della concorrenza, come risulta dai regolamenti UE in materia ed in particolare dai considerando da 1 a 5 del regolamento n. 1151/2012/UE.



Secondo il ricorrente si sarebbe pienamente nel campo della concorrenza in entrambe le sue accezioni di concorrenza «nel mercato» (disciplina di una competizione corretta) e di concorrenza «per il mercato» (promozione di un mercato maggiormente efficiente, nell'interesse generale dei consumatori).

Alla luce di tali considerazioni, nel ricorso si evidenzia come la normativa regionale, anche a prescindere dalla questione se essa si «sovrapponga» o meno alla disciplina sovranazionale e internazionale delle denominazioni protette, comunque, esula dalla competenza del legislatore regionale alla stregua del combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, che vincola il legislatore regionale ad operare «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

La disciplina di tali denominazioni, secondo la difesa dello Stato, attiene direttamente alla concorrenza, e quindi, competerebbe in via esclusiva allo Stato, esulando dai titoli di competenza regionale di cui all'art. 14 dello statuto (essenzialmente, agricoltura, industria e commercio).

2.- Con atto del 1° luglio 2022, si è costituita nel giudizio la Regione Siciliana che ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'inammissibilità delle censure relative alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - perché il parametro costituzionale non è indicato nella delibera di autorizzazione al ricorso del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022 - e la non fondatezza delle altre.

2.1.- In primo luogo, la difesa della Regione evidenzia che la De.Co. non è un marchio bensì un'attestazione che lega un prodotto o una produzione al luogo storico di origine e, al tempo stesso, costituisce un certificato che acquista un forte e significativo valore identitario per una comunità.

Essa rappresenta un riconoscimento concesso dalla locale amministrazione comunale a un bene, una attività, o a un prodotto, strettamente collegati al territorio e alla sua comunità, senza alcuna sovrapposizione con le denominazioni d'origine vigenti, quali DOP, IGP, IGT, STG e altri simili.

La De.Co., contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, non potrebbe essere considerata sovrapponibile e/o incompatibile con le certificazioni di matrice europea, in quanto si pone con le stesse solo in un rapporto di alternatività e, comunque, non è idonea a sostituirsi all'iscrizione dei prodotti tutelati dalla normativa europea.

Infatti, dall'art. 1, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 si evince che la *ratio* della De.Co., e la relativa iscrizione dei prodotti locali nel registro delle De.Co., è quella di creare esclusivamente un primo presidio di tutela dei prodotti tipici legati al territorio di origine (non ancora dotati di alcun elemento identificativo), destinato comunque a venire meno allorquando intervengano le certificazioni europee attestanti le «indicazioni geografiche» (DOP, IGP e STG).

Ad avviso della Regione, la De.Co. in alcun modo verrebbe a sostituirsi alle certificazioni disciplinate dalla normativa europea, sia per quelle già attribuite sia per quelle eventualmente da attribuire, in quanto viene istituita sotto condizione risolutiva.

L'attestazione di De.Co., ai sensi dell'art. 2 della legge regionale impugnata, viene rilasciata dai comuni i quali vi provvedono con delibera del Consiglio comunale, su proposta della Giunta comunale. Si tratterebbe di un potere esercitato in attuazione dei principi sul decentramento amministrativo, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. e della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e, da ultimo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In particolare, la difesa regionale osserva che, in materia di ordinamento degli enti locali, la Regione Siciliana ha una competenza legislativa esclusiva (art. 14, comma 1, lettera o, dello statuto reg. Siciliana), attuata con la legge della Regione Siciliana 11 dicembre 1991, n. 48 (Provvedimenti in tema di autonomie locali), e che, inoltre, il principio di sussidiarietà è riconosciuto, specificatamente, all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), dovendosi, pertanto, escludere qualsiasi vulnus costituzionale.

La resistente sottolinea inoltre che, vertendosi nella materia «valorizzazione, distribuzione, difesa di prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali», rientrante nella potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera e), dello statuto, spetta alla Regione legiferare in materia, nel rispetto della Costituzione e con i soli limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e del ritrovato interesse nazionale.

Le disposizioni regionali, pertanto, non violano le norme internazionali e/o comunitarie in quanto la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha ammesso la possibilità di segni distintivi dell'origine territoriale dei prodotti alimentari anche al di fuori del sistema comunitario delle DOP e delle IGP, riconoscendo autonoma tutelabilità al nome geografico (è richiamata, *ex plurimis*, la sentenza Warsteiner).



In linea con tale giurisprudenza è appunto la legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, che si limita, genericamente, ad approntare a livello locale e regionale un primo ed elementare presidio di tutela per i prodotti agricoli e alimentari legati alla storia e alla tradizione di un determinato territorio senza alcun riferimento alla qualità del prodotto, tale da poter ingenerare confusione con altri prodotti diversamente certificati.

La difesa regionale, inoltre, osserva che leggi regionali dal medesimo contenuto non sono state impugnate dal Governo (il richiamo è alla legge della Regione Campania 20 luglio 2021, n. 7, recante «Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co.» alla legge della Regione Liguria 1° luglio 2018, n. 11, recante «Registro regionale dei comuni con prodotti De.Co.», che hanno regolamentato la medesima materia), sicché l'eventuale accoglimento del ricorso comporterebbe anche un'ingiustificata sperequazione tra la posizione della Regione Siciliana e quella della Regione Campania e della Regione Liguria.

Detta sperequazione appare ancora più grave se si considerano la competenza legislativa esclusiva prevista dallo statuto della Regione Siciliana, sia in ordine alla «valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli» sia in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere e) e o).

2.2.- Con riferimento alla censura inerente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la difesa della Regione, dopo aver eccepito l'inammissibilità della relativa questione, osserva, nel merito, che essa sarebbe comunque non fondata.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lettere a) ed e), e terzo, Cost. e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022.

Il ricorrente afferma che le disposizioni impugnate - le quali, rispettivamente, istituiscono le denominazioni comunali, cosiddette De.Co. (art. 1, comma 1); prevedono il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co (art. 1, comma 3, e art. 3, comma 1); regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone l'oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettere c e d) - si pongono in contrasto con plurimi parametri costituzionali.

1.1.- Innanzi tutto, con un primo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché le disposizioni impugnate sarebbero state adottate in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in quanto istituirebbero un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale, idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione europea.

Le disposizioni impugnate, infatti, si sovrapporrebbero alle fonti sovranazionali "interposte", di cui al regolamento n. 1151/2012/UE «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari», al regolamento n. 1308/2013/UE, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e al regolamento n. 2019/787/UE, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008; nonché all'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale, come modificato e integrato con il cosiddetto «Atto di Ginevra», cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) n. 2019/1754.

Il ricorrente afferma che il regime posto dalle menzionate fonti europee e internazionali, nell'ambito dell'ordinamento interno, è esclusivo e deriva da regolamenti dotati di efficacia diretta e immediata, ai sensi dell'art. 288, paragrafo 2, TFUE; ciò che impedisce di "duplicare" la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili.

Le disposizioni regionali impugnate sarebbero, infatti, sostanzialmente sovrapponibili, o, comunque, suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno delle fonti europee e internazionali richiamate.

Tale sovrapposizione di disciplina, inoltre, determinerebbe un ostacolo all'attuazione della normativa sovranazionale, in quanto il riconoscimento ad un prodotto della denominazione De.Co. determinerebbe il venire meno dell'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG.



Inoltre, viene impugnato anche l'art. 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, perché avrebbe introdotto una figura sovrapponibile a quella della STG, di cui al regolamento n. 1151/2012/UE.

Le norme regionali violerebbero, altresì, l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana nella parte in cui prevede che l'Assemblea legislativa, tra l'altro, in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Sarebbero, inoltre, violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, e l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea, in quanto le disposizioni impuginate si sovrapporrebbero alle menzionate fonti europee e internazionali.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente denuncia le stesse disposizioni regionali impuginate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, in ragione della loro natura intrinsecamente «concorrenziale», con la conseguente invasione in una materia di competenza esclusiva del legislatore statale.

2.- Va innanzi tutto dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con tale secondo motivo di ricorso.

Infatti, nella relazione allegata alla delibera di determinazione a impugnare la legge regionale è indicato soltanto l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina interposta recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari.

Peraltro, la mancata deduzione della violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» e segnatamente l'omessa indicazione, nella delibera a impugnare, del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., sono oggetto di espressa eccezione di inammissibilità della questione da parte della difesa della Regione Siciliana.

A tal riguardo, deve rilevarsi che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016)» (sentenza n. 199 del 2020).

È vero che si è, altresì, precisato che soltanto «l'omissione di qualsiasi accenno a un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa [erariale] (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 232 del 2017).

Ma, nella specie, da una parte, la relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022 fa testuale riferimento solo all'art. 117, primo comma, Cost., e indica, come parametro interposto, la disciplina recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari. D'altra parte, le argomentazioni spese a illustrazione della censura sono tutte centrate sulla dedotta violazione della normativa europea.

Non è, invece, indicato il parametro interno che fa riferimento alla violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.); né alcuna argomentazione è svolta sotto questo profilo.

Sicché è chiaro l'intento del Governo di censurare le disposizioni della impugnata legge regionale solo con riferimento alla dedotta violazione, come parametro interposto, della normativa europea; ciò che l'Avvocatura dello Stato fa con il primo motivo di ricorso.

2.1.- Per la stessa ragione è parimenti inammissibile la deduzione, contenuta nel primo motivo di ricorso, del parametro interposto costituito dall'Accordo di Lisbona, come modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, trattandosi di fonte normativa internazionale non indicata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione.

2.2.- Sono, invece, ammissibili le altre censure prospettate, con il primo motivo di ricorso, in riferimento a tutti i parametri, indicati congiuntamente all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto strettamente connessi e riconducibili a una matrice unitaria.

Infatti, l'Avvocatura dello Stato, con il limite della sostanziale fedeltà alla delibera autorizzatoria del Consiglio dei ministri, ha un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, dovendo riconoscerle «il potere di integrare il tenore della autorizzazione» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 39 del 2017).



Come già rilevato, gli argomenti esposti nella relazione allegata alla delibera di autorizzazione al ricorso sono tesi a far valere la violazione, da parte delle disposizioni regionali impugnate, della normativa europea, sul presupposto che essa non consente alcun spazio di intervento al legislatore regionale. Al nucleo essenziale di questa censura sono riconducibili anche i parametri ulteriori rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., l'unico indicato espressamente nella delibera suddetta.

Benché gli artt. 117, commi secondo, lettera *a*), e terzo, Cost. e l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana non siano stati menzionati nella relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri, non può dubitarsi della volontà del Governo, titolare del potere di impugnativa, di proporre, a mezzo della difesa tecnica, le questioni di legittimità costituzionale anche con riferimento a tali parametri; l'Avvocatura generale ha, infatti, più specificamente individuato le norme costituzionali cui riferire le censure di legittimità costituzionale, rimanendo nel perimetro della volontà politica espressa nella delibera di autorizzazione al ricorso (*ex plurimis*, sentenze n. 126 del 2022, n. 177 e n. 27 del 2020 e n. 232 del 2017).

3.- Delimitato il *thema decidendum* nei termini appena indicati, occorre ora soffermarsi sulle disposizioni della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 recanti la disciplina delle De.Co.; legge regionale che, come sopra rilevato, è impugnata in relazione agli articoli da 1 a 4, con la delimitazione delle censure relative all'art. 1, ai soli commi 1 e 3, rimanendo dunque escluso l'art. 5, che concerne materia diversa da quella oggetto delle disposizioni impugnate.

In primo luogo, l'art. 1 individua le finalità della legge regionale, stabilendo che «[l]a Regione siciliana promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, dell'artigianato, della biodiversità nonché per la difesa della storia, delle tradizioni e dei saperi locali e la promozione delle specificità storiche e culturali dei territori comunali».

Al comma 3, poi, è stabilito che, «[n]el rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», è istituito il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale.

Non sono invece impugnati i commi 2 e 4.

Al comma 2 vi è la precisazione che la De.Co. «non è un marchio di qualità o di certificazione», venendo tali denominazioni istituite nell'esercizio delle funzioni proprie dei comuni indicate all'art. 118, secondo comma, Cost. e ai sensi del principio di sussidiarietà di cui all'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000.

Al comma 4 si prevede che «[n]on possono essere inclusi nel Registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG) nonché i prodotti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, recante “Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”».

Tale comma dell'art. 1 si chiude, poi, con la previsione della “clausola di cedevolezza”. È stabilito che «[n]el caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co. nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui al predetto articolo 8 del decreto legislativo 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente».

Le altre tre disposizioni impugnate (artt. 2, 3 e 4) completano il quadro normativo.

L'art. 2 reca la definizione di De.Co., stabilendo, al comma 1, che consiste in «una attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale».

Quanto invece ai prodotti che possono beneficiare della De.Co., al comma 2, è stabilito che «per prodotti a denominazione comunale si intendono:

a) i “prodotti tipici”, cioè quelli in cui si realizza la concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione. Tale prodotto può derivare da attività agricola, zootecnica, di pesca artigianale o dalla lavorazione e trasformazione di prodotti derivanti dalle stesse attività, ottenuto o realizzato sul territorio comunale, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali, anche mediante tecniche innovative che ne costituiscono il naturale sviluppo e aggiornamento. Per prodotto tipico si può intendere una ricetta o un prodotto ad alto valore storico della tradizione locale.

b) i “prodotti tradizionali locali”, cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore ai venti anni.

Segue, poi, l'art. 3 che istituisce il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. presso l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea nel quale vengono iscritti i comuni e i relativi prodotti che ottengono il riconoscimento di De.Co.



In particolare, il comma 1 prevede che entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea con proprio decreto, sentita la competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, provvede tra l'altro a definire «gli adempimenti che i comuni richiedono per il riconoscimento delle denominazioni comunali e indica i modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di prodotto a denominazione comunale».

Vi è infine l'art 4, anch'esso oggetto di censura, secondo cui la Regione, nel perseguire la finalità della legge regionale, valorizza i prodotti De.Co. iscritti nel registro regionale di cui all'art. 3, testimonianza del territorio siciliano.

4.- Venendo al versante europeo può ricordarsi, in sintesi, che la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari - richiamata dal ricorrente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale - registra un avanzato processo di armonizzazione, venendo in rilievo le competenze che gli artt. 3 e 4 TFUE assegnano all'Unione europea (segnatamente l'art. 3, paragrafo 1, lettera *b*), quanto alla «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno», e soprattutto l'art. 4 TFUE, paragrafo 2, lettere *a*) e *d*), quanto al «mercato interno» e all'«agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare».

Tale materia - dapprima oggetto del regolamento CEE n. 2081/1992 del Consiglio del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, poi abrogato dall'art. 19 del regolamento CE n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari - è attualmente disciplinata dal regolamento (UE) n. 1151/2012.

Questa fonte normativa costituisce strumento specifico per l'attuazione dell'armonizzazione delle legislazioni nel settore agricolo, stante la previsione dell'art. 43, paragrafo 2, TFUE, che fa riferimento alla «organizzazione comune dei mercati agricoli». Rileva anche l'art. 118, paragrafo 1, TFUE che prescrive, «[n]ell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno», l'adozione di «misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione».

Il regolamento n. 1151/2012 - che è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri sicché gli ordinamenti interni non possono porre normative nazionali che siano di ostacolo a tale efficacia (Corte di giustizia, sentenze 28 marzo 1985, in causa 272/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, punto 26; 31 gennaio 1978, in causa 94/77, Fratelli Zerbone snc, punti 22 e seguenti, e 2 febbraio 1977, in causa C-50/76, Amsterdam Bulb, punti da 4 a 7) - specificamente istituisce, in continuità con i precedenti regolamenti europei, un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti: *a*) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti; *b*) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione; *c*) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti (art. 4).

Nell'ambito di tale specifica disciplina - riguardante i beni agroalimentari - rientrano i prodotti che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1151/2012 ottengono il marchio DOP con ciò intendendosi, ai sensi del paragrafo 1, una «denominazione di origine» che identifica un prodotto *a*) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; *b*) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e *c*) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata».

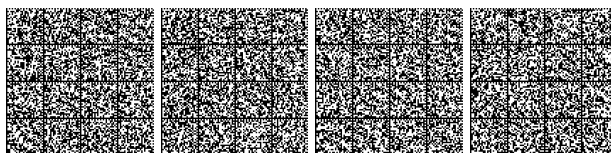
Vi rientrano, poi, i prodotti con marchio IGP, ovvero con indicazione geografica protetta, che identifica, ai sensi del successivo paragrafo 2, un prodotto *a*) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati; *b*) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e *c*) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata».

Entrambe le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, in particolare, alla qualità del prodotto.

Infine, lo stesso regolamento prevede, all'art 17, un regime relativo alle STG «per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto».

A tali denominazioni si lega la speciale protezione di cui all'art. 13 sul presupposto della corrispondenza del prodotto ad un rigoroso disciplinare, il quale in particolare richiede la «prova» del legame fra la qualità e le caratteristiche del prodotto e l'origine geografica. Si prevede che tali nomi registrati siano protetti contro qualsiasi impiego commerciale di prodotti che non siano oggetto di registrazione e contro qualsiasi imitazione del prodotto stesso.

Dalla registrazione di un prodotto con il marchio DOP, IGP o STG, discende tale speciale protezione, cui consegue il diritto di escludere l'uso, diretto o indiretto, da parte di terzi che non siano titolari della denominazione protetta.



È la qualità del prodotto che costituisce il fondamento della protezione accordata a livello europeo (Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita, punto 63).

Dalla giurisprudenza europea risulta, dunque, che il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità, dovuta anche alla loro provenienza geografica (Corte di giustizia, sentenze 14 settembre 2017, in causa C-56/16, European Union Intellectual Property Office (EUIPO); 20 dicembre 2017, in causa C-393/16, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne e 7 giugno 2018, in causa C-44/17, Scotch Whisky Association).

A livello internazionale, una disciplina sulle denominazioni protette sostanzialmente analoga è contenuta nell'Accordo di Lisbona, modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra.

5.- Questa normativa europea è stata più volte oggetto di pronunce della Corte di giustizia.

Non di rado quella Corte ha esaminato forme di promozione di prodotti locali, qualificandole come misure di effetto equivalente, dovendo considerarsi tale «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza gli scambi intracomunitari (Corte di giustizia, sentenze 11 luglio 1974, in causa C-8/74, Benoit e Gustave Dassonville e 10 novembre 1992, in causa C-3/91, Exportur SA).

Si è specificato che sono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 34 TFUE, e non giustificata dall'art. 36 di questo, «le norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, [...] alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale» (Corte di giustizia, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn & CO).

Con riferimento a una disciplina introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati (attraverso l'indicazione «Markenqualität aus deutschen Landen», CMA), la Corte di Lussemburgo ha affermato che essa ha effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri e «può indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo i prodotti importati (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania).

In altra pronuncia la Corte di giustizia ha affermato che la Repubblica francese «[n]on avendo posto fine, entro il termine fissato nel parere motivato, alla protezione giuridica nazionale concessa alla denominazione «Salaisons d'Auvergne» nonché ai marchi regionali [...], è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE» (Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 2003, in causa C-6/02, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese).

E, ancora, la Corte di giustizia ha ritenuto che lo Stato belga, avendo adottato e mantenuto in vigore una normativa che concede «il marchio di qualità vallone» a prodotti fabbricati o trasformati in Vallonia, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 28 Trattato CE (Corte di giustizia, sentenza 17 giugno 2004, in causa C-255/03, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio).

Si è affermato, altresì, che le condizioni che il disciplinare DOP hanno «come fine di meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, la reputazione della DOP» (Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita *spa*).

5.1.- Al di fuori dell'ambito di applicazione dei regolamenti europei si collocano, invece, le «denominazioni geografiche semplici», alle quali - come si dirà - possono essere ricondotte le De.Co., come disciplinate dalla legge regionale oggetto di censura.

Le stesse, quali indicazioni di mera provenienza geografica di un prodotto, trovano espressa considerazione nella giurisprudenza europea, al precipuo fine di escluderle dall'applicazione dei regolamenti UE al ricorrere di determinate condizioni.

A tal riguardo, la Corte di giustizia (sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica - Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa, punto 30) ha affermato che «le denominazioni di provenienza geografica sono quelle che servono unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo», sicché «esse non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92 (in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 44). Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica» (punti 30 e 31).



Al tal fine «devono essere soddisfatte due condizioni, ossia, da un lato, la sua applicazione non deve compromettere gli obiettivi del regolamento n. 2081/92 (si veda, in tal senso, sentenza *Warsteiner Brauerei*, EU:C:2000:599, punto 49) e, dall'altro, essa non deve risultare in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 CE (si veda, in particolare, in tal senso, sentenza *Budejovický Budvar*, EU:C:2003:618, punti da 95 a 97)» (punto 33).

Da un lato che «la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere l'effetto non di garantire ai consumatori che i prodotti i quali godono di tale protezione presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di garantire che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti» (punto 34).

Dall'altro, occorre che la protezione accordata non miri «a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati», altrimenti integrando una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci di cui all'art. 34 TFUE.

Con specifico riferimento alla distinzione tra indicazioni di provenienza e denominazione di origine la Corte di giustizia ha affermato «che le indicazioni di provenienza sono destinate ad informare il consumatore del fatto che il prodotto che le reca proviene da un luogo, da una regione o da un paese determinati», mentre la denominazione d'origine «garantisce, oltre alla provenienza geografica del prodotto, il fatto che la merce è stata prodotta secondo i requisiti di qualità o le norme di produzione disposti da un atto delle pubbliche autorità e controllati dalle stesse e quindi la presenza di talune caratteristiche specifiche» (Corte di giustizia, sentenza *Warsteiner*).

5.2.- In definitiva, la giurisprudenza della Corte di giustizia, sopra richiamata (in particolare la sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, *Assica - Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa*), ha chiarito che devono essere soddisfatte due condizioni perché un regime di protezione possa applicarsi, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria quanto alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica.

Da una parte occorre che la sua applicazione non comprometta gli obiettivi dei regolamenti europei. Pertanto la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere non già l'effetto di garantire ai consumatori che i prodotti presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di assicurare che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti.

Dall'altro, occorre che essa non risulti in contrasto con la libera circolazione delle merci e tale sarebbe un regime nazionale di protezione delle denominazioni, anche allorché si applicasse sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, ove fosse idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati. Una siffatta restrizione potrebbe essere giustificata da un'esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori, sempre se applicata in modo non discriminatorio e se proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

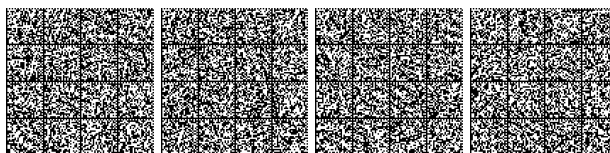
6.- In questo contesto normativo e giurisprudenziale si collocano le questioni promosse con il primo motivo di ricorso; le quali non sono fondate per le ragioni che seguono.

Può peraltro subito notarsi che è solo suggestiva - ma in realtà giuridicamente non rilevante - la considerazione fatta dalla difesa della Regione Siciliana che ha segnalato che in passato il Governo non ha impugnato altre leggi regionali, parimenti istitutive di denominazioni comunali De.Co., quali la legge reg. Liguria n. 11 del 2018 e la legge reg. Campania n. 7 del 2021; né ha impugnato - successivamente alla legge reg. Siciliana in esame - la legge della Regione Basilicata 10 agosto 2022, n. 23 (Istituzione del Registro regionale dei Comuni con prodotti a denominazione comunale).

7.- La progressiva armonizzazione europea della disciplina dei marchi e dei segni distintivi, che danno luogo a un regime di protezione di beni e servizi, comporta che non è ammissibile una normativa interna, nazionale o regionale, che a essa vada a sovrapporsi in modo diretto oppure che sia di ostacolo alla libera circolazione delle merci, introducendo misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione.

La sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati sono al fondo di questo processo di armonizzazione, ispirato alla tutela delle imprese e dei consumatori e all'esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell'iniziativa economica.

Sono state, quindi, dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che «garantivano» l'origine e la qualità del prodotto (sentenza n. 191 del 2012), istituendo così un «marchio "regionale" di qualità destinato a contrassegnare [...] determinati prodotti agricoli ed agroalimentari» (sentenza n. 66 del 2013). Tale è stato anche il caso del marchio di origine e di qualità denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)» (sentenza n. 86 del 2012).



Ma quando è stata sottoposta al sindacato di questa Corte una norma regionale che tendeva solo a valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio», la questione è stata dichiarata non fondata perché «la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi» (sentenza n. 242 del 2016).

Anche la sentenza n. 372 del 2008 ha escluso che una normativa regionale, che promuoveva la valorizzazione, la diffusione e il commercio di un prodotto tipico locale, comportasse «il riconoscimento di una “qualifica” prevista dal regolamento (CE) n. 510/06, di competenza delle istituzioni comunitarie» (in senso conforme, con riferimento ad altra normativa regionale, vedi la sentenza n. 213 del 2006).

Insomma, va ribadito che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, sì da produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci in violazione della richiamata normativa europea.

Ma, perché possa ravvisarsi un ostacolo al processo di armonizzazione di marchi e segni distintivi di protezione di beni e servizi, deve trattarsi della creazione di veri e propri marchi di qualità da parte della Regione o anche solo di misure di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, di cui agli artt. 34 e 35 TFUE.

È questa duplice verifica - in linea con le condizioni che la richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia richiede al fine della compatibilità europea di eventuali regimi di protezione nel mercato interno - che l'esame del ricorso del Governo, in sostanza, richiede.

8.- A tal fine, sotto il primo profilo, deve considerarsi che l'elemento caratterizzante della regolamentazione dei marchi - «assunto questo termine in un senso generico, comprensivo dei vari istituti designati dalla vigente legislazione con denominazioni molteplici, come quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine, o denominazioni di provenienza, e con funzioni in parte diverse, e cioè o prevalentemente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, o invece di certificazione della qualità del prodotto avente lo scopo, almeno in via principale, di garanzia del consumatore» (sentenza n. 368 del 2008) - sta nel regime di tutela riconosciuto a chi possa legittimamente farne uso.

La disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi di beni e servizi - al pari di quella codicistica (artt. 2569 e seguenti del codice civile) e di quella approntata dal codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante «Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273») e non diversamente da quella internazionale (l'Accordo di Lisbona indicato) - associa ad essi un regime di protezione in favore dei loro titolari.

Il diritto di esclusiva, previsto dall'art. 2569 cod. civ. e dall'art. 30 cod. proprietà industriale, trova il simmetrico pendant nel citato regolamento (UE) n. 1151/2012, quanto alle regole di protezione dei nomi registrati (art. 13), ossia delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (DOP e IGP, art. 5). Anche il regolamento (UE) n. 1308/2013 prevede un regime di protezione per le denominazioni di origine e per le indicazioni geografiche (art. 103).

Altresì una specifica protezione è sancita per le indicazioni geografiche di cui al regolamento (UE) n. 787/2019 quanto alle bevande spiritose e alcoliche (art. 21).

9.- Orbene, l'impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De. Co.) come «attestazione di identità territoriale» e, in quanto tale, destinata (solo) a individuare l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale (art. 2, comma 1), senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale «non è un marchio di qualità o di certificazione» (art. 1, comma 2).

Non si tratta di una mera autoqualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante. La prescrizione secondo cui la denominazione comunale, in quanto attestazione di identità territoriale, non è un marchio comporta (e significa) che il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione (né avrebbe potuto farlo, per quanto sopra detto, stante la preclusione alla sovrapposizione alla richiamata normativa europea). Chi consegue l'attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto “tipico” (art. 2, comma 2, lettera *a*) o tradizionale (art. 2, comma 2, lettera *b*) senza aver conseguito tale attestazione. Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co., per essere stato a ciò autorizzato, secondo le regole rimesse ad un decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, testimonia «l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale», ma non acquisisce il diritto ad un “marchio” locale.

Quindi la denominazione comunale De.Co. non è un marchio, né un segno distintivo di protezione di un prodotto; ma è una mera “attestazione di identità territoriale”, che rientra a pieno nella nozione di «indicazione geografica semplice», la quale - secondo la richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Warsteiner) - non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e *STG*).



L'indicazione De.Co. su un determinato prodotto non ne attesta le caratteristiche qualitative - come accade per le denominazioni protette a livello europeo - ma testimonia che il prodotto "è parte" di quel territorio. L'inserimento della De.Co. nel relativo registro regionale non può che valere ad attestare che il prodotto è tipico di quel luogo, indicandolo come tale senza alcuna speciale protezione nei confronti di terzi, sprovvisti di tale logo.

Si ha pertanto che, diversamente dalle denominazioni DOP, IGP e STG, l'attestazione De.Co. disciplinata dalle disposizioni regionali impugnate, non riconosce alcuna tutela specifica ai prodotti connotati da tale denominazione, la quale costituisce atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto tipico (di norma) agroalimentare, espressivo delle tradizioni locali.

In coerenza e a conferma di ciò la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un "concorso" (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali. Infatti, il comma 4 dell'art. 1 stabilisce che non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee (DOP, IGP e *STG*) e che, nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la denominazione comunale «decade automaticamente». La stessa "cedevolezza" è prevista, peraltro, anche sul piano nazionale quanto alla iscrizione nell'elenco dei prodotti agroalimentari tradizionali (PAT), previsto - nel contesto antecedente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (quando l'«agricoltura» era materia di competenza concorrente) - dall'art. 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

10.- Né può ritenersi, sotto il secondo profilo, che le norme regionali impugnate introducano misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 TFUE, né misure a effetto equivalente (artt. 34 e 35).

In particolare, nel riconnettere l'attestazione della tipicità del prodotto all'esser lo stesso «ottenuto o realizzato sul territorio comunale» secondo la tradizione locale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 non esclude i terzi dalla possibilità di produrre il medesimo prodotto.

Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. La legge regionale essenzialmente «promuove la conoscenza [...] dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale» (art. 1, comma 3) e - come già rilevato - non crea, per tali prodotti, un sistema di protezione nel mercato interno.

Anche il riferimento ai «modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di [un] prodotto a denominazione comunale», demandati al decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura (art. 3), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tanto meno un controllo di qualità.

In proposito viene in rilievo la già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare, sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, *Assica - Kraft Foods Italia spa*) secondo cui le mere attestazioni di identità territoriale o le indicazioni geografiche semplici, che non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1151/2021/UE, non costituiscono misure equivalenti rispetto alle restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 34 TFUE allorché servono unicamente a informare circa l'origine geografica del prodotto e non evidenziano alcun nesso particolare tra le caratteristiche dello stesso e la sua origine geografica, nel senso che il loro scopo, in particolare, non è quello di garantire i consumatori che i prodotti recanti tali denominazioni presentano una qualità o una caratteristica determinata.

Così è per le De.Co., dove il riferimento alle «modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali» non è indicativo, appunto, delle qualità intrinseche del prodotto.

La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del Consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell'essere esse ottenute o realizzate in quel territorio.

Come ritenuto da questa Corte in un'altra fattispecie, in cui veniva parimenti in rilievo la valorizzazione di un prodotto locale (sentenza n. 213 del 2006), anche in questa ora in esame le disposizioni impugnate non prevedono un sistema di certificazione di qualità, né istituiscono o disciplinano un marchio identificativo di un prodotto, né vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche, ma valorizzano i prodotti agricoli e tipici localizzati sul territorio comunale, sì da non determinare meccanismi economici idonei a incidere sulla concorrenzialità dei mercati.



11.- In conclusione, non essendo identificabile, nelle denominazioni comunali De.Co., né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, ma potendo le stesse essere qualificate come «indicazioni geografiche semplici», prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno, le censure mosse dal Governo con il primo motivo di ricorso non sono fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), promosse - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424 (Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967), modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, a cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019 - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma - in relazione ai regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; e n. 787/2019 del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008 - nonché all'art. 117, commi secondo, lettera a), e terzo, Cost., e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, 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 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

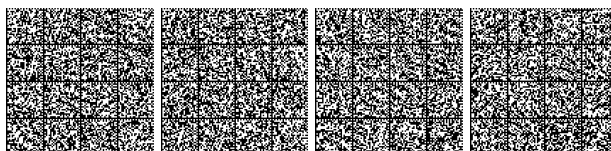
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230075





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 6 aprile 2023
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Edilizia residenziale pubblica - Edilizia agevolata - Assegnazione di alloggi - Ordinanza del Tribunale di Udine, sezione lavoro, 31 gennaio - 1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022 - Previsto ordine alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di modificare immediatamente il regolamento di esecuzione della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1, emanato con decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144/Pres., in relazione all'art. 12, comma 3-bis, nella parte in cui "prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. C) dello stesso regolamento" - Previsto ordine che "della modifica del regolamento sia data comunicazione alla popolazione, inserendo permanentemente nella home page del sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia un avviso in caratteri rossi che chiarisca che ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 della legge regionale 2016 non sono più previsti per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diversi rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero" - Richiesta di condanna della Regione Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione ai precedenti ordini, "al pagamento in favore dei ricorrenti individuali dell'importo di euro 100,00 ciascuno per ogni giorno di ritardo" nell'esecuzione dei predetti ordini "con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza" - Richiesta di condanna della medesima Regione anche al pagamento in favore di ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) dell'importo di euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dei correlati ordini, con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della predetta ordinanza.

– Ordinanza del Tribunale di Udine, sezione lavoro, 31 gennaio - 1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Friuli-Venezia Giulia (codice fiscale n. 80014930327), in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, dott. Massimiliano Fedriga, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 24 marzo 2023, n. 583 (doc. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, come da procura speciale in calce al presente atto, dall'avvocato professore Giandomenico Falcon (codice fiscale: FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4; telefono 049/660231; telefax 049/8776503; PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it e dagli avvocati Daniela Iuri (codice fiscale: RIUDNL63M56L483B, PEC daniela.iuri@certregione.fvg.it), Avvocato della Regione, e Beatrice Croppo (codice fiscale: CRPBRC62L47C758R, PEC beatrice.croppo@certregione.fvg.it) dell'Avvocatura Regionale, entrambe con sede a Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1; telefono 040/3772913; telefax 040-3772929; con domicilio eletto presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in 00186 Roma, piazza Colonna n. 355, contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con notifica anche al Tribunale di Udine - Sezione lavoro, ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, sezione lavoro, adottare l'ordinanza 31 gennaio - 1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022;

— nella parte in cui (i) al punto 2 ordina alla Regione autonoma di modificare immediatamente il regolamento di esecuzione della legge regionale n. 1 del 2016, emanato con decreto del presidente della Regione 13 luglio 2016 0144/Pres., in relazione all'art. 12, comma 3-bis, «nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lettera C)» dello stesso regolamento;



— nonché, conseguentemente, nelle parti in cui: (ii) al punto 3 ordina che «della modifica del regolamento sia data comunicazione alla popolazione, inserendo permanentemente nell'home page del sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia un avviso in caratteri rossi che chiarisca che ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 della legge regionale 2016 non sono più previsti per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diversi rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero»; (iii) al punto 7 condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione agli ordini di cui ai punti 2 e 3, «al pagamento in favore dei ricorrenti individuali dell'importo di euro 100,00 ciascuno per ogni giorno di ritardo» nell'esecuzione degli ordini di cui ai punti (i) e (ii), «con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza»; (iv) al punto 8 analogamente condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia al pagamento in favore di ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione dell'importo di € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini di cui ai punti (i) e (ii) con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della predetta ordinanza;

— o, comunque, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, sezione lavoro, adottare la medesima ordinanza 31 gennaio - 1° febbraio 2023, nelle parti indicate sopra, senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016, e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'ordinanza predetta.

Per violazione degli articoli 101, 113, 118, primo comma, 117, primo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120 della Costituzione, anche in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio costituzionale di separazione dei poteri; degli articoli 4, 5, 8, 12, 42, primo comma, lettera *b*), dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, come attuato dall'art. 16, comma 1 lettera *a*) della legge regionale 18 giugno 2007, n. 17;

degli articoli 134 e 136 della Costituzione.

FATTO

La controversia dipartenza.

Il presente conflitto di attribuzione trae origine dall'ordinanza 31 gennaio - 1° febbraio 2023, del Tribunale di Udine, Sezione lavoro, depositata telematicamente il 1° febbraio 2023 e comunicata in pari data.

Con tale pronuncia il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa – ai sensi degli articoli 43 e 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (testo unico delle leggi sulla immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero), dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile e dell'art. 28 del decreto legislativo n. 151 del 2011 – da un cittadino italiano e dalla sua coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, per contestare la mancata erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa di abitazione previsto dall'art. 15, comma 1, lettera *c*) e dell'art. 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1, «Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater». A fianco degli attori era intervenuta la Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - ASGI.

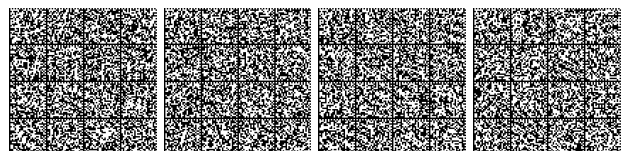
— La disciplina normativa regionale del contributo per l'acquisto della prima casa:

a) l'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2016.

Tale contributo, al pari delle altre misure di sostegno previste nella sezione II dalla legge regionale n. 1 del 2016, è riservato ai soggetti identificati direttamente dall'art. 29 della stessa legge ed è poi attuativamente disciplinato dai regolamenti previsti dall'art. 12 della medesima legge.

I soggetti destinatari sono individuati dalla legge regionale n. 1 del 2016 nei cittadini italiani e nei cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari; nei titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; negli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ovvero titolari di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno (art. 29, comma 1, lettera *a*).

I beneficiari devono essere in possesso di un determinato ISEE (art. 29, comma 1, lettera *b*) e di requisiti di residenza qualificata sul territorio nazionale (art. 29, comma 1, lettera *c*), e nei precedenti dieci anni non devono essere stati condannati, in via definitiva, per il reato di invasione di terreni o edifici, di cui all'art. 633 c.p. (art. 29, comma 1, lettera *d-bis*).



— L'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 1 del 2016 prevede, in particolare, che coloro che si giovano delle azioni per le politiche abitative da essa previste non devono «essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente».

— L'art. 29, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 24 del 2018, stabilisce poi che «ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera *d*), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza».

Il successivo comma 2 aggiunge che «fermi restando i requisiti minimi previsti dal presente articolo i regolamenti prevedono ulteriori requisiti in relazione alla specifica azione di sostegno».

b) il regolamento emanato con decreto 13 luglio 2016, n. 0144/Pres.

La previsione della legge, che si ricollega ai limiti in materia di autocertificazione posti allo straniero dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999 e dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, è stata riprodotta dal regolamento regionale emanato con decreto del Presidente della Regione 13 luglio 2016, n. 0144/Pres., il cui art. 12, comma 3-*bis*, introdotto con decreto del Presidente della Regione 24 giugno 2019, n. 0104/Pres., stabilisce che «ai fini della verifica del requisito di cui all'art. 9, comma 2, lettera *c*), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 445/2000 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare, come definito dall'art. 2, non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza».

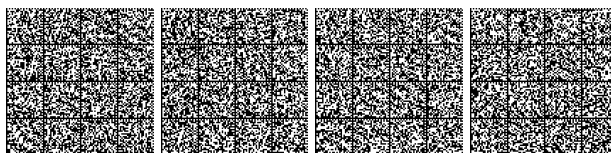
Il ricorso contro l'asserita discriminazione degli stranieri non appartenenti all'UE nell'accesso al contributo.

I ricorrenti avevano chiesto il contributo per l'acquisto della prima casa e lamentavano che il procedimento non fosse stato positivamente definito dalla Banca Mediocredito del Friuli-Venezia Giulia S.p.a. – soggetto delegato alla istruttoria e alla erogazione del beneficio – in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza, documentazione richiesta, appunto, per i cittadini stranieri non appartenenti all'UE.

Le parti ricorrenti «preliminarmente», ma per il «solo caso in cui il Giudice ritenga di non poter accogliere le domande che seguono, facendo applicazione delle invocate norme di diritto dell'Unione europea», chiedevano al giudice di «dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 29, legge regionale n. 1/2016 nella parte in cui prevede:

A) al comma 1, lettera *d*) che il diritto di accedere al beneficio di cui all'art. 18 della stessa legge sia condizionato al requisito della assenza di proprietà in Italia o all'estero;

B) al comma 1-*bis* che l'accesso al beneficio economico di cui sopra preveda modalità diverse per italiani e stranieri per attestare il requisito di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), escludendo dall'accesso alla prestazione tutti i cittadini *extra* UE che non forniscano “documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza”».



Di seguito, «per effetto della invocata disapplicazione, ovvero all'esito dell'incidente di costituzionalità» le ricorrenti chiedevano al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, non solo le conseguenti pronunce in relazione al caso specifico dedotto in giudizio, ma anche di ordinare il nuovo esercizio delle potestà normative della Regione.

Complessivamente, veniva infatti richiesto: (i) di accertare il carattere discriminatorio della condotta, consistente nel prevedere il requisito di impossidenza e le diverse modalità di prova di tale requisito; (ii) di ordinare alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alla Banca Mediocredito la cessazione del comportamento illegittimo; (iii) di ordinare alla Regione Friuli-Venezia Giulia e per essa al Presidente *pro tempore* di modificare il regolamento adottato di cui al d.P. 13 luglio 2016 0144/Pres., con riferimento alle parti ritenute discriminatorie; (iv) di condannare la Banca a erogare in favore dei ricorrenti l'incentivo richiesto o in subordine condannare lo stesso istituto di credito, in solido con la Regione a pagare ai ricorrenti la medesima somma a titolo di risarcimento del danno patrimoniale conseguente all'asserita discriminazione; (v) di condannare la banca e la Regione al risarcimento del danno non patrimoniale, quantificato in una somma pari al 50% dell'importo dell'incentivo ovvero quantificato in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del codice civile; (vi) di condannare la Regione (e la banca Mediocredito) ad *astreintes* di cui all'art. 614-*bis* del codice di procedura civile, nella somma non inferiore a 100 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini impartiti; (vii) di ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla *home page* del sito istituzionale della Regione per un minimo di giorni trenta, nonché su un giornale a tiratura nazionale, con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati; (viii) di adottare ogni opportuno provvedimento, nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011, al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione.

Sia consentito di notare subito non solo la commistione tra le domande relative al caso specifico e quelle relative alle modifiche *de futuro* della normativa regionale, ma anche che nelle seconde non appare più alcun riferimento alla legge regionale, ritenuta evidentemente da non più considerare a seguito (oltre che della eventuale pronuncia di codesta ecc.ma Corte costituzionale) anche della sola auspicata disapplicazione per asserito contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Domande analoghe erano proposte dalla Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione – ASGI con atto di intervento qualificato da come intervento autonomo o in subordine adesivo.

A fronte di tali domande, la Regione autonoma si era costituita per resistere al ricorso, svolgendo eccezioni in rito e nel merito negando il carattere discriminatorio della condotta e la sussistenza di un contrasto con norme applicative della direttiva europea n. 2003/109/CE.

In ogni caso, e in particolare, la Regione eccepiva anche che non rientrava tra i poteri dell'autorità giudiziaria quello di ordinare una modifica del regolamento esecutivo, anzi riproduttivo, di una legge regionale.

L'ordinanza che ha definito il giudizio.

Con ordinanza del 31 gennaio 2023, depositata e comunicata il successivo 1° febbraio 2023, il Tribunale di Udine, sezione lavoro, ha parzialmente accolto le domande proposte dai due soggetti privati e da ASGI e previa disapplicazione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale, e il corrispondente art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento di attuazione.

Il Tribunale di Udine non contesta il requisito della impossidenza in sé e per sé, ed afferma invece che «la discriminazione lamentata dai ricorrenti deriva dall'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale n. 1/2016 e non riguarda i requisiti sostanziali per l'accesso a benefici previsti dalla medesima legge, bensì le modalità di prova di questi requisiti e si sostanzia nel fatto che i cittadini comunitari possono avvalersi, a questo scopo, di una dichiarazione sostitutiva, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, mentre ciò non è consentito agli extracomunitari» (pagina 7 dell'ordinanza).

Sulla base di questa premessa, il Tribunale prende in considerazione il trattamento da riservare alla legge regionale che regola la materia, affermando (p. 12 ordinanza) che dal suo asserito carattere discriminatorio «consegue che sia l'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale n. 1/16, sia l'art. 12, comma 3-*bis* del regolamento attuativo n. 144/164, in quanto integranti una discriminazione diretta sulla base della nazionalità, devono essere disapplicati dal giudice interno, in forza del primo pilastro portante di integrazione europea ed al fine di garantire, con la propria decisione, il principio di primazia del diritto dell'Unione» e che, in particolare, «ciò esclude, quindi, la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale».

Si osserva da subito che la Regione Friuli-Venezia Giulia è ben consapevole del potere del giudice di disapplicare la legge regionale ove la ritenga in contrasto con il diritto dell'Unione europea, e che essa dunque non contesta le affermazioni sopra riportate, sino a che esse si riferiscono al potere del giudice di decidere la specifica vicenda sottoposta al suo giudizio (e salve le impugnazioni che competono ad ogni parte).



Senonché, con l'ordinanza qui impugnata il Tribunale di Udine non si è limitato a pronunciare sulla vicenda sottoposta al suo giudizio, ma ha preteso di ordinare alla Regione di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare — nel caso specifico — di esercitarli in modo contrario a quanto precisamente disposto dalla legge regionale.

Infatti, sulla base della asserita difformità della legge e del pedissequo regolamento regionale dal diritto dell'Unione europea e del loro carattere discriminatorio, il Tribunale di Udine, in larga misura riprendendo le domande formulate dagli attori e dall'associazione intervenuta, ha disposto come segue:

1) accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nell'aver adottato il regolamento del 13 luglio 2016 n. 0144/Pres. «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'art. 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)» nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18, legge regionale n. 1/2016, detto regolamento prevede, all'art. 9, comma 2, lettera C), il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all'estero in capo ad ogni componente del nucleo familiare e, all'art. 12, comma 3-*bis*, che i soli cittadini *extra* UE debbano fornire «documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza», con conseguente esclusione di tutti i richiedenti di cittadinanza *extra* UE che non forniscano tale documentazione;

2) ordina alla Regione Friuli-Venezia Giulia di modificare immediatamente detto regolamento nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli - previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2, lettera C);

3) ordina che della modifica del regolamento sia data comunicazione alla popolazione, inserendo permanentemente nell'home page del sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia un avviso in caratteri rossi che chiarisca che ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18, legge regionale n. 1/2016 non sono più previsti per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diversi rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero;

4) ordina a Banca Mediocredito del Friuli-Venezia Giulia S.p.a. di valutare la domanda presentata dai ricorrenti in data 26 giugno 2019, così come le domande presentate da altri cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari;

5) rigetta la domanda dei ricorrenti di risarcimento del danno patrimoniale;

6) condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia al pagamento dell'importo di euro 3.500,00 per ciascuno dei ricorrenti, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, oltre interessi legali dal giorno successivo al deposito del presente provvedimento fino al saldo;

7) condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia al pagamento in favore dei ricorrenti dell'importo di euro 100,00 ciascuno per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini di cui ai punti 2) e 3), con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza;

8) condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia al pagamento in favore di ASGI - Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione dell'importo di euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini di cui ai punti 2) e 3), con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza;

9) ordina la pubblicazione della presente ordinanza, previa anonimizzazione delle generalità dei ricorrenti, a spese della Regione Friuli-Venezia Giulia sul Corriere della Sera per una sola volta;

10) condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia all'integrale rifusione delle spese del presente giudizio sostenute dai ricorrenti, spese che liquida in euro 3.500,00 per compensi, oltre al 15% dei compensi a titolo di rimborso forfetario ed oltre accessori come per legge, con distrazione in favore dei procuratori di parte ricorrente, che si sono dichiarati anticipatari;

11) condanna la Regione Friuli-Venezia Giulia all'integrale rifusione delle spese del presente giudizio sostenute da ASGI - Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione, spese che liquida in euro 3.500,00 per compensi, oltre al 15% dei compensi a titolo di rimborso forfetario ed oltre accessori come per legge con distrazione in favore dei procuratori di parte intervenuta, che si sono dichiarati anticipatari.



Laddove è chiaro che i punti 2) e 3), e le *astreintes* ad essi accessorie, non decidono il caso oggetto del giudizio, ma dispongono dei poteri normativi regionali, e ciò fanno in contrasto con quanto stabilito dalla specifica legge regionale.

Contro le considerazioni che precedono non varrebbe obiettare che nel giudizio agiva anche ASGI, il cui interesse e obiettivo è la prevenzione delle discriminazioni collettive. Occorre infatti distinguere tra l'interesse tutelato e gli strumenti costituzionalmente disponibili per la sua tutela: ed ove per giungere a tale tutela *erga omnes* si debba disporre in senso opposto a quanto stabilito da una legge regionale, è necessario che prima di tutto la legge supposta illegittima sia dichiarata tale dall'organo costituzionalmente competente, cioè da codesta Corte costituzionale.

L'ordinanza è stata medio tempore gravata dalla Regione autonoma con appello proposto avanti alla Corte dell'appello di Trieste, ove l'impugnazione è pendente, iscritta al numero 36/2023 R.G.

Trattandosi di pronuncia immediatamente esecutiva, la Regione autonoma, al solo scopo di evitare il pagamento delle *astreintes* ex art. 614-bis del codice di procedura civile e dunque senza acquiescenza, ha altresì dato esecuzione al provvedimento, abrogando, con l'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Regione del 1° marzo 2023, n. 044/Pres pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione 15 marzo 2023, n. 11, l'art. 12, comma 3-bis, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Regione del 13 luglio 2016, n. 144/Pres.

La presente controversia, dunque, non riguarda il merito del giudizio emesso dal Tribunale di Udine, sezione lavoro, con l'ordinanza 31 gennaio - 1° febbraio, a definizione della causa R.G. 358/2022, con l'ordinanza qui impugnata. Non riguarda né la conformità della disciplina regionale al diritto dell'Unione europea né il suo asserito carattere discriminatorio, in relazione ai quali la Regione ha già provveduto a contestare le valutazioni del Tribunale presso la competente Corte d'appello.

Essa riguarda invece i poteri ordinatori esercitati in relazione alle potestà normative regionali in contraddizione con quanto disposto dalla legge regionale e comunque in violazione dei limiti posti alla giurisdizione.

La Regione autonoma ritiene che così facendo lo Stato, e per esso il Tribunale di Udine, abbia invaso la sfera di attribuzione ad essa riservata dalla Costituzione e dello statuto speciale approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963, ledendo lo status della legge regionale (primo motivo), l'autonomia della Regione nell'uso delle proprie fonti normative (secondo motivo), esorbitando dai limiti che la Costituzione pone alla giurisdizione rispetto ai poteri regolamentari e di amministrazione (terzo motivo), e ciò per i seguenti motivi di

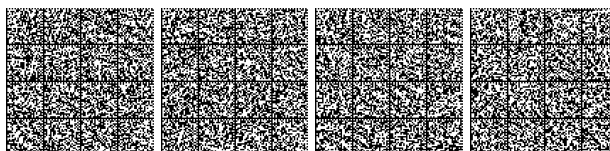
DIRITTO

I. Violazione dello status della legge regionale.

La Regione autonoma contesta, anzitutto, la violazione del regime giuridico della legge regionale n. 1 del 2016 in quanto avente natura di legge, vale a dire il disconoscimento, ad opera del Tribunale di Udine, del valore e della forza tipici della legge regionale, e dunque lamenta la lesione della autonomia dell'ente quale ente dotato di potestà legislativa.

Che la Regione Friuli-Venezia Giulia disponga della funzione legislativa risulta dallo statuto speciale, e in particolare dagli articoli 4, 5 e 6, nonché dall'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Che tale autonomia legislativa della regione si traduca nella capacità di adottare atti dotati di forza di legge – intesa come capacità di innovare l'ordinamento giuridico a livello primario e di resistere alla abrogazione da parte di fonti normative secondarie – e di valore di legge – inteso come trattamento giuridico dell'atto legislativo – è un dato di sistema troppo ovvio per essere tematizzato. Ad ogni buon conto esso risulta, tra l'altro, (i) dalla denominazione «legge regionale» riservata dalla Costituzione (articoli 117, 127, primo comma, e 134, primo alinea, della Costituzione) e dallo statuto speciale (si veda l'intero capo VII, dedicato alla «formazione delle leggi regionali») agli atti legislativi approvati dal Consiglio regionale; (ii) dalla generale preminenza gerarchica della legge rispetto ai regolamenti dichiarata dall'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, preminenza che è implicita nelle diverse riserve di legge sancite in Costituzione e in particolare nella riserva di legge di cui all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, con riferimento alla attività amministrativa, e che nel rapporto tra legge regionale e regolamento regionale è presupposta nell'art. 117, sesto comma, della Costituzione; (iii) quanto al valore, nella previsione costituzionale che assoggetta la giurisdizione alla legge (art. 101, primo comma, della Costituzione) e riserva alla Corte costituzionale i giudizi di legittimità costituzionale della legge regionale (art. 134 della Costituzione) e il potere di disporre l'annullamento con efficacia *erga omnes* (art. 136 della Costituzione).



Tali principi hanno già indotto codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 285 del 1990, a ritenere, in sede di conflitto di attribuzione tra enti, che una sentenza della Cassazione penale, in cui il giudice aveva disapplicato una legge regionale in ragione della sua asserita illegittimità, fosse «in violazione, oltre che degli articoli 101 e 117, anche dell'art. 134 della Costituzione, che attribuisce esclusivamente alla Corte costituzionale il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni», e configurasse quindi invasione della sfera di competenza costituzionalmente riservata alla Regione. Più recentemente, con la sentenza n. 26 del 2022, la Corte ha accolto un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna contro lo Stato in relazione ad atti di disapplicazione della legge regionale ad opera di amministrazioni statali, in pendenza del giudizio di impugnazione della stessa legge regionale promosso dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Nella pronuncia citata codesta ecc. Corte afferma che «chiarito che si è in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli articoli 127, 134 e 136 della Costituzione».

Naturalmente la Regione non ignora che nei rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione il giudice nazionale ha la facoltà di disapplicare il diritto interno contrastante con il diritto europeo auto-applicativo, così come non ignora che al principio di parità di trattamento dettato dall'art. 11 della direttiva n. 2003/109/CE può essere riconosciuto carattere auto-applicativo (ciò non significa, peraltro, che la Regione riconosca che tale disposizione della direttiva e le altre norme dell'Unione sui divieti di discriminazione siano state invocate pertinentemente dall'ordinanza oggetto del conflitto, né che esse possano legittimamente fondare la disapplicazione della legge regionale; ma tale discussione investirebbe possibili *errores in iudicando*, che rimangono estranei al perimetro del presente conflitto di attribuzione tra enti).

Ciò che la Regione contesta non è la disapplicazione *incidenter tantum* della norma legislativa e della stessa norma, ma la pretesa – una volta disapplicata nel caso concreto la norma legislativa e quella regolamentare – di imporre alla Regione l'adozione di norme regolamentari in diretto e voluto contrasto con la disposizione di legge disapplicata.

A mezzo della disapplicazione e dell'ordine di modifica del regolamento, infatti, il Tribunale di Udine perviene a privare di effetto, con valenza *erga omnes*, una disposizione legislativa, sottraendola ad una corrispondente valutazione di altri giudicanti (sia di pari grado in diversi casi, sia di grado superiore in sede di impugnazione), valutazione che potrebbe condurre tali giudicanti ad esiti diversi: risultandone dunque contraddetto lo stesso diritto della Regione di difendere la propria normativa.

In questi termini, il Tribunale di Udine produce in relazione all'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2016 un effetto corrispondente non a quello della disapplicazione *incidenter tantum*, ma a quello *erga omnes* proprio – oltre che dell'abrogazione, riservata ai legislatori – della dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata da codesta ecc. ma Corte costituzionale.

D'altronde, se – come afferma l'ordinanza – il diritto europeo è auto-applicativo, ogni giudice potrà direttamente applicare la regola dell'Unione, sostituendola alle norme regionali – legislative e regolamentari – che ritenga in contrasto con quello, senza che a questo scopo sia necessaria alcuna ulteriore normazione con l'effetto. Se invece è richiesto adeguamento, anche ai soli fini di una certezza del diritto, allora le norme in asserito contrasto con il diritto dell'Unione vanno rimosse con effetto *erga omnes* e tale operazione, in presenza di una disposizione legislativa, è preclusa al giudice comune e, in presenza di una norma regolamentare, è comunque preclusa all'autorità giurisdizionale ordinaria, secondo quando prevede l'art. 113, ultimo comma, della Costituzione.

A riprova e ulteriore conferma della fondatezza della prospettazione qui esposta – giova constatare che nel parallelo giudizio n. 745/2022 il medesimo Tribunale di Udine, sezione lavoro, in diversa composizione, pur muovendo da un identico giudizio di incompatibilità della disciplina legislativa e regolamentare con la direttiva europea, abbia bensì accolto le domande individuali, ma abbia ritenuto necessario – per decidere sulle domande relative alle modifiche del regolamento – rimettere a codesta Corte, con ordinanza 8 febbraio 2023, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016 (oltre che dell'art. 29, comma 1, lettera d, in relazione al requisito della impossidenza, che nel presente contenzioso non rileva), in base alla constatazione che per emettere un ordine di modifica del regolamento nell'ambito di un piano di rimozione delle discriminazioni, ai sensi dell'art. 28, comma 5, secondo periodo, del decreto legislativo n. 151 del 2011, risulta all'evidenza necessaria una previa dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale (pagine 20 e ss. dell'ordinanza 9 febbraio 2023).

Il giudice, infatti, osserva che «la questione è quindi rilevante nel senso che, qualora la normativa regionale venga ritenuta conforme a Costituzione, la stessa giustifica l'adozione del regolamento censurato; nel caso invece la legge regionale non rispetti i parametri costituzionali di cui si dirà *infra*, potrà essere emesso un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche pro futuro un contenzioso ormai nutrito in questo Distretto» (pagine 21- 22).



È chiaro invece che il giudice dell'ordinanza qui impugnata ha creduto di poter utilizzare una scorciatoia, facendosi giudice assoluto e formulando esso stesso quel giudizio definitivo sulla legittimità costituzionale (oltre che comunitaria) della legge regionale, che palesemente non gli è consentito e che la Costituzione riserva alla Corte costituzionale.

In conclusione, appare ad avviso della ricorrente Regione evidente che l'ordine di modificare il regolamento, e le misure coercitive dirette a garantire l'esecuzione di tale ordine, comporta il venir meno *erga omnes* degli effetti della legge regionale in modo incompatibile con i limiti legati alla disapplicazione incidentale, esorbitano dalla funzione giurisdizionale come configurata dall'art. 101 della Costituzione, e invadono la sfera di attribuzioni regionali, con violazione (i) della potestà legislativa regionale, riservata alla Regione dagli articoli 4, 5 e 6 dello statuto e dall'art. 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione, anche in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; (ii) dell'articoli 134 e 136 della Costituzione, che rispettivamente riservano a codesta Corte costituzionale il sindacato sugli atti con valore di legge e il potere di annullare le leggi regionali con effetti *erga omnes*; (iii) con la forza della legge rispetto al regolamento, imponendosi alla Regione di esercitare la funzione regolamentare in violazione di una propria legge, con lesione del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione) e delle norme costituzionali da cui si ricava la supremazia gerarchia del regolamento rispetto alla legge regionale (art. 117, sesto comma, della Costituzione).

Le censure rivolte qui e nei seguenti punti di questo ricorso avverso i capi dell'ordinanza che ordinano alla Regione di assumere misure regolamentari in luogo ed in contrasto con la legge regionale si riverberano, ugualmente viziandole, su quelle che dispongono *astreintes* per il caso di inadempimento all'illegittimo ordine.

II. Ulteriore violazione dell'autonomia costituzionale della Regione nell'uso delle fonti normative.

Il Tribunale di Udine ordina alla Regione Friuli-Venezia Giulia di modificare il proprio «regolamento nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lettera C)».

Ora, la Regione ha disciplinato tale materia con legge, e precisamente con l'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2016, di cui le norme regolamentari sono meramente riproduttive, circostanza di cui il giudice era – ovviamente – perfettamente consapevole, come risulta dal fatto che nel decidere il caso concreto ha espressamente disapplicato congiuntamente legge e regolamento con le parole sopra riportate.

Ora – se pure fosse concesso ad ogni giudice di imporre al titolare costituzionale dei poteri normativi di tradurre il proprio convincimento in disposizioni operanti *erga omnes* (e non lo è, come esposto sopra per quanto riguarda il rapporto con la legge regionale, e come ulteriormente si dirà nel punto seguente) – non tocca certamente ad esso decidere con quale atto normativo intervenire, per di più sovvertendo l'ordine naturale delle fonti.

Verosimilmente, la ragione per la quale il giudice ha commesso questa doppia invasione – ovvero l'indicazione precisa della fonte e l'indicazione della fonte inadatta anziché della fonte adatta – può essere individuata nella consapevolezza che diversamente facendo (cioè indicando quale fonte da modificare la disposizione di legge, anziché la norma regolamentare che la riproduce) avrebbe commesso una invasione ancora maggiore, pretendendo di farsi non solo «normatore», ma addirittura legislatore, in contrasto con una legge regionale ancora vigente, benché da lui disapplicata nel pronunciare sul caso concreto.

Come già osservato, nel presente ricorso la ricorrente Regione non contesta questa disapplicazione concreta e legata alla supremazia del diritto dell'Unione, che ritiene errata nel merito (come sostenuto nel ricorso in appello), ma rientrando nei poteri del giudice. Contesta invece che il giudice abbia ritenuto che tale disapplicazione concreta lo abilitasse a considerare la legge come non più esistente e priva di efficacia: laddove, come codesta Corte costituzionale ha ribadito ancora nella sentenza n. 26 del 2022, tale efficacia, e la corrispondente applicazione, permangono «anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale», precisando che «solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 della Costituzione)». Contesta dunque la disapplicazione generale della legge regionale nel diritto interno, ai fini della produzione di una norma generale ed astratta incompatibile con la disposizione disapplicata, operazione equivalente, come esposto sopra, alla abrogazione della disposizione legislativa.

Evidente risulta dunque il carattere pretestuoso ed invasivo dell'ordine di modificare «il regolamento», e comunque la violazione, ancora, degli articoli 134 e 136 della Costituzione, che rispettivamente riservano a codesta Corte costituzionale il sindacato sugli atti con valore di legge e il potere di annullare le leggi regionali con effetti *erga omnes*; della superiorità della legge rispetto al regolamento, imponendosi alla Regione di esercitare la funzione regolamentare in violazione di una propria legge, con lesione del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione) e delle norme costituzionali da cui si ricava la supremazia gerarchia del regolamento rispetto alla legge regionale (art. 117, sesto comma, della Costituzione).



III. Violazione dell'autonomia regolamentare ed amministrativa della Regione. Eccesso di potere giurisdizionale. Violazione delle norme costituzionali sul potere sostitutivo.

Le violazioni sopra allegate sono, ad avviso della ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia, ciascuna tale da richiedere l'annullamento *in parte qua* dell'impugnata ordinanza.

Essa ritiene, tuttavia, che persino se non vi fosse la norma di legge regionale, e persino se non fosse arbitraria la pretesa del giudice di scegliere esso stesso quale strumento normativo utilizzare, allo scopo di mascherare la pretesa di porre definitivamente nel nulla la legge regionale, anche in questa ipotesi le misure normative che il giudice vorrebbe imporre con la sua ordinanza vadano oltre quanto affidato al giudice comune: ritiene cioè – e sottopone alla valutazione propria di codesta Corte costituzionale – che lo Stato abbia invaso la sfera di attribuzione della Regione, quale ente costituzionale dotato di autonomia normativa ed amministrativa, attraverso un provvedimento della autorità giudiziaria che ordina la modifica di un regolamento regionale in violazione dei limiti generali che la Costituzione pone alla stessa giurisdizione. Tale censura ha dunque carattere generale e preliminare, anche se nella presente esposizione si è preferito sottolineare per prime le censure che concernono la violazione del regime della legge o l'autonomia della Regione nell'uso delle fonti.

Ad avviso della ricorrente, comunque, il provvedimento esorbita dai limiti della giurisdizione anche sotto i profili indicati nel presente punto.

Le competenze regionali incise.

Benché la competenza regionale nella materia dei benefici per la prima abitazione non sia contestata, ma anzi presupposta dal provvedimento censurato con il presente conflitto, sembra opportuno, per meglio valutare se quanto disposto dall'ordinanza potrebbe (in assenza delle violazioni lamentate nei punti I e II del presente ricorso) astrattamente rientrare nei poteri del giudice, esporre quale ne siano il fondamento costituzionale e la dimensione.

Preliminarmente, la ricorrente osserva che essa, in quanto regione, è titolare di funzioni normative, anche regolamentari, e di funzioni amministrative (art. 114, secondo comma, della Costituzione) e che in quanto regione ad autonomia speciale dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo lo statuto speciale adottato con legge costituzionale (art. 116, primo comma, della Costituzione).

Per quanto riguarda le sovvenzioni per l'acquisto della prima casa, la Regione Friuli-Venezia Giulia dispone di una specifica competenza concorrente in materia di «edilizia popolare» (art. 5, numero 18), locuzione che comprende l'edilizia sovvenzionata, come già ritenuto da codesta Corte «non solo sulla base del dato storico relativo all'evoluzione legislativa della materia dell'edilizia sovvenzionata — quale si è avuta dalla legge n. 865 del 1971, che l'ha configurata come servizio pubblico, alla legge n. 457 del 1978, che ne ha ampliato i confini sino a ricomprendervi la c.d. edilizia assistita — ma anche sulla base del principio giustificativo dell'intera materia, che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (così la sentenza n. 217 del 1988). Essa è titolare, inoltre, della competenza primaria in materia di urbanistica (art. 4, numero 12, dello statuto) e di lavori pubblici (art. 4, numero 9, dello statuto), materie alle quali è stata tradizionalmente – a partire dalla sentenza n. 221 del 1975 di codesta Corte – è stata ricondotta la competenza regionale sull'edilizia residenziale pubblica, sempre intesa in senso largo.

È nell'esercizio di queste competenze statutarie che la Regione ha approvato la legge regionale n. 1 del 2016, che si pone, appunto, primariamente come «attuazione dell'art. 4, primo comma, n. 12, e dell'art. 5, primo comma, n. 18, dello Statuto speciale, adottato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1», secondo quanto stabilisce l'art. 1, comma 1.

In forza delle proprie competenze legislative sulla materia la Regione dispone, in applicazione del principio del parallelismo sancito dall'art. 8 dello statuto, anche delle corrispondenti funzioni amministrative, oltre che delle funzioni di normazione secondaria, quest'ultime presupposte dall'art. 42, comma 1, lettera b) dello statuto, a mente del quale il Presidente della Regione «emana, con proprio decreto, i regolamenti deliberati dalla Giunta».

Tali funzioni regolamentari, prima della revisione dello statuto regionale effettuata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, erano direttamente intestate alla Giunta regionale dall'art. 46 dello statuto, che assegnava a tale organo il compito di deliberare i regolamenti per la esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio regionale: oggi, è l'art. 16, comma 1, lettera a), della legge rinforzata adottata ai sensi dell'art. 12 dello statuto, come legge regionale 18 giugno 2007, n. 17, «Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto di autonomia», a riservare alla Giunta regionale la funzione regolamentare («La Giunta regionale svolge le funzioni previste dallo Statuto e dalla legge e coadiuva il Presidente della Regione nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico. In particolare: a) delibera i disegni di legge e i regolamenti regionali»). Tale attribuzione di competenza, in quanto contenuta nella fonte specializzata cui rinvia l'art. 12 dello statuto, è opponibile allo Stato, come sancito da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 23 del 2014, punto 11.2, sul rilievo che tale legge regionale è «integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della Regione».



In ogni evenienza, le sovvenzioni per l'acquisto della prima casa, ove non fossero comprese nelle materie statutarie richiamate, sarebbero comunque riconducibili a competenze della Regione normative ed amministrative ai sensi degli articoli 117, commi terzo (in relazione al governo del territorio), quarto (in relazione alle politiche sociali) e sesto (per la potestà regolamentare), e 118, primo comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'esorbitanza dell'ordinanza del Tribunale di Udine dai limiti della giurisdizione. Illustrato dunque che la Regione, nell'adottare il regolamento che il Tribunale di Udine ordina di riscrivere, ha esercitato competenze amministrative normative ed amministrative costituzionalmente proprie, essa ritiene che fuoriesca dai poteri dell'autorità giudiziaria ordinare alla stessa Regione di esercitare in un certo modo la potestà regolamentare, conformando il contenuto del precetto normativo da disporre.

Nessuna norma, a quel che risulta, consente al giudice ordinario di adottare una simile misura, che dunque eccede i limiti esterni della giurisdizione nei confronti di una autorità amministrativa e lede, oltre che lo statuto costituzionale della amministrazione (ricavabile dagli articoli 101 e 113 della Costituzione), il principio di separazione dei poteri, rappresentando un esercizio di attività formalmente amministrativa e sostanzialmente normativa ad opera di un organo giurisdizionale.

La Regione autonoma è consapevole, naturalmente, che l'ordinanza impugnata definisce un giudizio promosso con l'azione civile contro le discriminazioni, giudizio in cui la legge consente al giudice anche di pronunciare ordini nei confronti della stessa pubblica amministrazione: in tal senso dispone l'art. 28, comma 5, primo periodo, del 2011, che nel testo vigente *ratione temporis* stabiliva che «con l'ordinanza [oggi, in seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, “con la sentenza”] che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti».

Lo stesso art. 28, comma 5, al secondo e al terzo periodo, riconosce poi al giudice il potere di ordinare, al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate entro il termine fissato nel provvedimento (secondo periodo), piano che nel caso di discriminazioni collettive è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente (terzo periodo).

Tali disposizioni, tuttavia, vanno collocate ed intese all'interno di un quadro costituzionale che distingue i poteri in base alle funzioni — normative, esecutive, giurisdizionali — ad essi affidate, e che limita, nell'art. 113 della Costituzione, i poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione: limiti che, che sul piano della legislazione ordinaria, sono attestati da numerosi disposizioni, sia risalenti a prima della Costituzione (come l'art. 4 dell'allegato E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 sul contenzioso amministrativo), sia successive, come l'art. 34, comma 2, primo periodo, del codice del processo amministrativo — che pure dispone del pieno potere di annullamento di eventuali regolamenti illegittimi — il divieto per il giudice di pronunciare in ordine a poteri amministrativi — e ovviamente anche regolamentari — non ancora esercitati.

Particolarmente significative, ai fini della ricostruzione dei limiti costituzionali alla giurisdizione rispetto alla amministrazione, sono le affermazioni di codesta ecc.ma Corte costituzionale che si leggono nella sentenza n. 150 del 1981, pronunciata all'esito di un conflitto di attribuzione tra il Governo e il potere giudiziario.

Tale pronuncia, accogliendo il ricorso del Governo, osserva che «provvedimenti come quello impugnato collidono ... con l'ultimo comma dell'art. 113 della Costituzione». Pur riconoscendo che «tale norma, rinviando alla legge la determinazione degli organi giurisdizionali abilitati ad annullare gli atti della pubblica amministrazione, ammette implicitamente che il legislatore possa — nei limiti in cui lo consentono i criteri di riparto fra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa, statuiti dal primo comma dell'art. 103 della Costituzione — attribuire siffatti poteri di annullamento anche al giudice ordinario (si vedano già in tal senso le sentenze n. 32 del 1970 e n. 161 del 1971)», precisa che «con ciò stesso, l'art. 113 esclude che spetti alle autorità giudiziarie ordinarie di annullare gli atti amministrativi, in mancanza d'una previsione di legge; ed a più forte ragione comporta che tali autorità non possano contrapporsi o sovrapporsi alle autorità amministrative, arrogandosi poteri che per legge vadano esercitati dall'esecutivo, in forme e con procedimenti prefissati: fino al punto di perseguire — come si riscontra nel caso in esame - l'eliminazione dei poteri medesimi».

Con specifico riferimento alla tutela della autonomia amministrativa della Regione va richiamata anche la sentenza n. 175 del 1991, con cui codesta ecc.ma Corte ha accolto un ricorso per conflitto promosso dalla Toscana per far valere la difesa dell'«ambito di attribuzioni della regione come pubblica amministrazione» rispetto ad un provvedimento giudiziale che aveva dichiarato l'obbligo della Regione di procedere al conferimento dell'incarico di medico conven-



zionato, secondo una graduatoria formata nel procedimento in corso ma ritenuta dalla pubblica amministrazione non utilizzabile. Codesta Corte ha ritenuto, nel caso, che il pretore avesse preteso di «orientare, e quindi di condizionare, nell'*an* e nel *quomodo*, l'azione amministrativa dettandone la regola nel caso concreto», in tal modo esorbitando dai limiti della giurisdizione rispetto alla pubblica amministrazione. Nella sentenza, la Corte ha evidenziato che «almeno là dove la pubblica amministrazione agisca quale autorità, esercitando una potestà discrezionale ad essa spettante, i detti limiti sono infatti segnati, per qualsiasi giudice, dalla necessità di non porre ostacolo al libero spiegarsi di quella potestà discrezionale, e pertanto di non sostituirsi alla pubblica amministrazione condizionando positivamente l'azione amministrativa nel suo farsi (che di quella potestà costituisce appunto espressione e svolgimento)».

È certo, dunque, che l'art. 28, comma 5, non può essere inteso né nel senso di attribuire al giudice ordinario poteri di annullamento di atti amministrativi, poteri cui la disposizione non fa cenno, né, tanto meno, poteri di amministrazione attiva o addirittura poteri di preventiva sostituzione normativa.

È significativo che la giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione abbia ricondotto i poteri conferiti al giudice nei confronti della pubblica amministrazione dal diritto antidiscriminatorio al tradizionale schema della disapplicazione incidentale dell'atto amministrativo illegittimo.

In particolare nella sentenza delle Sezioni unite civili, 15 febbraio 2011, n. 3670, la Corte regolatrice ha chiarito che anche nell'abito dei giudizi antidiscriminatori il giudice deve limitarsi a decidere la controversia – pure in quella evenienza relativa alla spettanza delle prestazioni – «valutando il provvedimento comunale denunciato, eventualmente disattendendolo, *tamquam non esset*, ove confermato lesivo del principio di non discriminazione od integrante gli estremi dell'illegittima reazione, così dunque non interferendo nelle potestà della P.A., se non nei consueti e fisiologici limiti ordinamentali, della disapplicazione incidentale ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi».

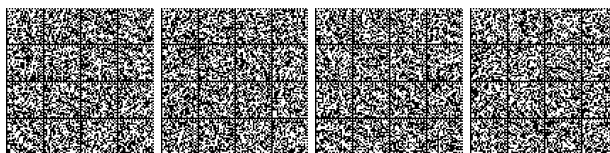
Più recentemente, la stessa Corte di cassazione, sez. I, ha ripreso testualmente tali passaggi dell'ordinanza delle Sezioni unite n. 3670 del 2011 nell'ordinanza 15 febbraio 2021, n. 3842, in cui ha ribadito che «il giudice ordinario deve ... limitarsi “a decidere la controversia valutando il provvedimento amministrativo denunciato, disattendendolo *tamquam non esset* e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti”», ove l'atto amministrativo sia illegittimo perché lesivo del principio di non discriminazione, confermando dunque che il giudice non può interferire nelle potestà della pubblica amministrazione se non attraverso la disapplicazione incidentale finalizzata alla tutela dei diritti soggettivi.

L'ordinanza n. 3842 del 2021 osserva che nel caso la Corte d'appello aveva fatto un corretto uso di tale principio, a nulla rilevando la circostanza che la stessa avesse affermato «nella parte motiva (non ripetendolo, tuttavia, nel dispositivo)», che la delibera amministrativa, di cui aveva ritenuta l'illegittimità, dovesse essere rimossa. La Cassazione, nel confermare la sentenza di appello, sottolinea che in quel caso non vi era stata esorbitanza dai limiti della giurisdizione: «che la Corte d'Appello non intendesse operare una vera e propria rimozione della delib. in oggetto dal mondo giuridico (ossia, il suo annullamento, che è potere spettante al G.A.) e intendesse, invece, limitarsi all'accertamento dell'avvenuta sterilizzazione degli effetti della stessa in conseguenza della dichiarata discriminazione di cui è causa, emerge inequivocabilmente dal rilievo che lo stesso giudice di secondo grado, dopo aver affermato che, in caso di accertamento del carattere discriminatorio del comportamento della P.A. può essere ordinato a quest'ultima ogni provvedimento idoneo alla rimozione degli effetti della discriminazione, ha, altresì, puntualizzato che “esula, inoltre, dai poteri della Corte ordinare al Comune l'adozione di provvedimenti amministrativi, che restano di competenza del Comune ed attuabili su richiesta dell'interessato”».

Non ignora la ricorrente che la stessa Corte di cassazione, nella sentenza 30 marzo 2011, n. 7186, ha ricostruito in modo diverso i poteri dell'autorità giurisdizionale nell'ambito dei giudizi antidiscriminatori promossi ai sensi dell'art. 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998, riconducendoli ai moduli di tutela dei diritti soggettivi assoluti a fondamento costituzionale o sovranazionale, qual è il diritto a non essere discriminati.

Tale collegamento, del resto, è anche quello che sta alla base della sentenza n. 140 del 2001 di codesta ecc.ma Corte, in cui si nega che esista «un principio costituzionale che escluda la possibilità per il legislatore ordinario, in determinati casi (rimessi alla scelta discrezionale dello stesso legislatore), in sede di affidamento della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione, di attribuire al giudice ordinario anche un potere di annullamento e speciali effetti talora sostitutivi dell'azione amministrativa, inadempiente rispetto a diritti che lo stesso legislatore considera prioritari, anche se ciò può comportare la necessità da parte del giudice di valutazioni ed apprezzamenti non del tutto vincolati, ma sempre riguardanti situazioni regolate da una serie di previsioni legislative, che prevedano espressamente l'esercizio di tali poteri».

Senonché tale sentenza, appunto, ragiona di diritti prioritari ed è specificamente riferita ad una ipotesi di tutela di diritti familiari assoluti degli stranieri rispetto alle decisioni della amministrazione sull'ingresso ed il soggiorno.



Ora, la Regione, ferme le contestazioni degli *errores in iudicando* dedotti nell'atto di appello e non oggetto del presente conflitto, non contesta qui che il giudice fosse privo del potere di attribuire il bene della vita al soggetto che si è ritenuto discriminato, se la pretesa a tale bene passa attraverso la deduzione di un diritto fondamentale qual è la pretesa a non subire discriminazione; ciò che contesta, invece, è che il Tribunale di Udine potesse emanare l'ordine di emanare specifiche norme generali ed astratte.

In proposito va richiamata la costante giurisprudenza amministrativa in tema di difetto di posizione soggettiva nel caso di azione contro il silenzio rispetto ai regolamenti. Infatti, in riferimento agli atti regolamentari (e agli atti amministrativi generali), «è esclusa l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale avverso il silenzio — inadempimento della P.A., in quanto strettamente circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentoale, ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari», cosa che «non avviene per gli atti generali, i quali sono indirizzati ad una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli soggetti specificamente individuati» (Consiglio di stato, sez. IV, sentenza 26 marzo 2014 n. 1460, ripresa anche dalla sentenza 27 dicembre 2017, n. 6096).

Anche nella successiva sentenza della sezione IV del 2 settembre 2019, n. 6048, il Consiglio di Stato ha ribadito che tale azione non può trovare applicazione «allorquando si sia in presenza di atti a contenuto generale rimessi alla scelta discrezionale dell'Amministrazione e rispetto alla quale non è configurabile un interesse qualificato del privato tale da poter rivendicare l'esistenza di un obbligo per l'ente di procedere all'adozione di atti a contenuto regolamentare (Cons. Stato, sez. IV, n. 13495 del 2013; sez. V, n. 1182 del 2015)».

La presenza di una legittimazione degli enti associativi per le discriminazioni collettive non muta i termini del problema, dovendosi collocare nel quadro del sistema complessivo gli strumenti di tutela degli interessi ad essi affidati. Violazione indiretta delle norme sul potere sostitutivo.

A ben vedere, con il provvedimento qui contestato il Tribunale di Udine, sezione lavoro, si è sostituito agli organi della Regione conformando il contenuto di un regolamento regionale e dunque violando lo stesso statuto del potere sostitutivo, chiaramente disegnato dall'art. 117, quinto comma, e dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Tali disposizioni, infatti, intestano il potere sostitutivo al Governo, inteso come Consiglio dei ministri, e richiedono il rispetto del principio della leale collaborazione.

Che l'ordinanza voglia «produrre» un atto normativo, e non dirimere una controversia, è confermato non soltanto dall'emissione dell'ordine di modificare un regolamento conferendo alla disposizione regolamentare un preciso contenuto, ma anche dalla predisposizione di un apparato coercitivo sanzionatorio – le *astreintes* – diretto a strumentare quell'ordine e finanche alla predisposizione di modalità di pubblicazione delle modifiche (da inserire permanentemente nell'home page del sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia in caratteri rossi), modalità che peraltro vanno a sovrapporsi alle consuete modalità di pubblicità ufficiale degli atti regolamentari, che sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione.

P. Q. M.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa,

chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale adita voglia, in accoglimento del presente ricorso;

dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, sezione lavoro, adottare l'ordinanza 31 gennaio - 1° febbraio 2023, sub R.G. n. 358/2022, nelle parti e per i profili indicati in epigrafe, e comunque che non spetta ad esso adottare tale provvedimento senza aver previamente chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge regionale n. 1 del 2016;

e, per l'effetto, annullare l'impugnata l'ordinanza, nelle medesime parti.

Con il ricorso notificato saranno depositate:

- 1. Delibera della Giunta regionale di data 24 marzo 2023, n. 583;*
- 2. Ordinanza del Tribunale di Udine 31 gennaio - 1° febbraio 2023, sub R.G. n. 358/2022.*

Padova - Trieste, 3 aprile 2023

Gli Avvocati: FALCON - IURI - CROPPA



N. 42

*Ordinanza dell'8 febbraio 2023 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale
per la Regione Calabria nel procedimento contabile a carico di B. Z. ed altri*

Responsabilità amministrativa e contabile - Agenti contabili - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Previsione che individua i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali, a tutti gli effetti, come agenti contabili a materia che rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria.

- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), art. 8.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Nelle persone dei seguenti magistrati:

Luigi Cirillo, Presidente relatore;

Natale Longo, Giudice;

Guido Tarantelli, Giudice;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei giudizi di conto riuniti, iscritti ai numeri 22952-22953-22957-22958-22959 del registro di segreteria, relativi ai conti giudiziali riferiti alla medesima gestione contabile – consegnatario delle azioni di Fincalabra S.p.a., esercizio: ... – presentati separatamente dagli amministratori e componenti del collegio sindacale della società ed iscritti con separati numeri di giudizio, in specie:

1. conto giudiziale n. ... (giudizio n. 22957) presentato dall'agente contabile B Z (componente del consiglio di amministrazione della S.p.a., nominato con decreto del Presidente della Regione Calabria n. .../...);

2. conto giudiziale n. ... (giudizio n. 22958) presentato dall'agente contabile C S (Presidente del consiglio di amministrazione della S.p.a., nominato con decreto del Presidente della Regione Calabria n. .../...);

entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Cosimo Damiano Libonati (con domicilio pec: avv.libonati@pecstudio.it) e dall'avvocato prof. Aristide Police (con domicilio pec aristicepolice@ordineavvocatiroma.org), giusta procura allegata alla memoria depositata il 23 luglio 2021;

3. conto giudiziale n. ... (giudizio n. 22959), presentato dall'agente contabile G B (componente del consiglio di amministrazione della S.p.a., nominata con decreto del Presidente della Regione Calabria n. .../... , del ...);

rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Davide Barberi e dall'avvocato prof. Aristide Police (con domicilio pec aristicepolice@ordineavvocatiroma.org), giusta procura allegata alla memoria depositata il 23 luglio 2021; convenuti;

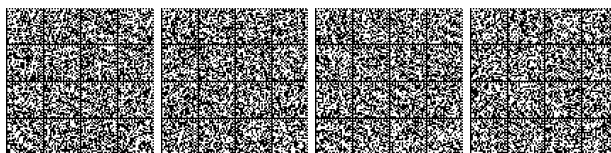
4. conto giudiziale n. ... (giudizio n. 22952) presentato dall'agente contabile A N (componente del collegio sindacale della S.p.a., nominata con decreto del Presidente della Regione Calabria n. ... del ...);

5. conto giudiziale n. ... (giudizio n. 22953) presentato dall'agente contabile D F G, (componente del collegio sindacale della S.p.a., nominato con decreto del Presidente della Regione Calabria n. ... del ...);

contumaci;

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi, all'udienza del 9 febbraio 2022, l'avvocato Libonati e l'avvocato Raimondo D'Aquino per delega dell'avvocato Police, nonché l'avvocato Barberi e la sua assistita comparsa in udienza — che chiedevano dichiararsi la regolarità del conto ed il discarico dei convenuti, ed affermavano l'irrelevanza della posizione del revisore deceduto P D — , nonché il pubblico ministero nella persona del S.P.G. dott.ssa Federica Pallone — che insisteva per la riunione dei giudizi ex art. 84 c.g.c., affermava la procedibilità dei conti, si rimetteva al collegio sul discarico dei convenuti, richiamando l'osservazione del Magistrato relatore di trasmettere gli atti alla Procura per accertare eventuali responsabilità erariali, ed infine chiedeva dichiararsi l'estinzione del giudizio con riferimento ad un agente contabile deceduto — ;



PREMESSO IN FATTO

1. I giudizi in epigrafe precisati (ed il giudizio n. 22954, per il quale si è provveduto separatamente) si riferiscono ad una serie di conti giudiziali delle azioni di Fincalabra S.p.a. (partecipata *in house* della Regione Calabria), tutti di identico contenuto e relativi alla medesima gestione contabile (esercizio ...), presentati da ognuno dei convenuti in qualità di amministratori o componenti del collegio sindacale della società.

2. Nelle relazioni del 12 maggio 2021 relative a questi conti (ed al conto oggetto del giudizio 22954, separatamente definito) il magistrato istruttore rimetteva al collegio «le valutazioni sulla regolarità o meno della gestione dell'agente contabile», sulla scorta delle considerazioni seguenti.

a) I consegnatari delle azioni, che sono beni mobili ai sensi dell'art. 20, lettera c), del regolamento per la contabilità generale dello Stato, regio decreto n. 827/1924 (d'ora in avanti abbreviato in «R.c.g.S.»), sono assoggettati all'obbligo di conto *ex art.* 32, comma 1, R.c.g.S e sono tenuti a presentarlo alla propria amministrazione *ex art.* 624 R.c.g.S. (eccezion fatta per alcuni soggetti, come i consegnatari di beni mobili «per debito di vigilanza», esclusi dall'obbligo di conto *ex art.* 32, comma 2 e 624 R.c.g.S.) e «rispondono delle variazioni dei crediti loro affidati» *ex art.* 29 ult. co. R.c.g.S.;

b) Con la sentenza n. 7390/2007 (relativa proprio ai consegnatari delle azioni della Regione Calabria, in un esercizio precedente), le sezioni unite della Cassazione avevano precisato che:

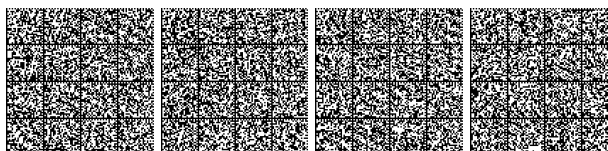
aa) tra i consegnatari «per debito di custodia» o «per debito di vigilanza» (art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2002) rientrano anche i consegnatari delle azioni, a prescindere da espressa previsione di legge o regolamento, in applicazione diretta dell'art. 103 Cost.;

bb) nel giudizio sui conti giudiziali dei titoli di credito il sindacato della Corte dei conti «non è limitato alla custodia ed alla gestione dei titoli originari nella loro materialità, ma si estende alle variazioni del loro valore ed agli utili e ai dividendi distribuiti, dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827»; fermo restando che oggetto del giudizio sono il conto e le operazioni effettuate dall'agente contabile sulla base delle direttive del socio, non gli atti di esercizio dei poteri del socio da parte dell'amministrazione (*ex* 2350, 2351, 2408, 2409 c.c.), dei quali ovviamente rispondono i funzionari amministrativi nella diversa sede del giudizio di responsabilità.

c) La Regione Calabria, a seguito della suddetta pronunzia della Cassazione, con l'art. 8 della legge regionale n. 22 del 5 ottobre 2007, aveva attribuito «a tutti gli effetti» la qualifica di «agenti contabili a materia» ai suoi delegati «negli organi di amministrazione o nei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale», prevedendo che essi devono «adeguatamente supportare la Regione nell'esercizio dei suoi diritti di azionista» e «rendere il conto» e che essi «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia»; norma rimasta vigente, sebbene successivamente fosse stato creato un apposito «Dipartimento Controlli» (con la delibera di Giunta regionale n. 308/2011) e fossero stati definiti sia i compiti dei vari settori regionali interessati alla gestione e controllo della società a partecipazione regionale (con delibera della Giunta regionale n. 12 del 10 gennaio 2012) sia i rapporti tra le diverse strutture regionali che esercitano funzioni di vigilanza e controllo sulle società e sulle fondazioni *in house* della Regione Calabria (decreto del dirigente del Dipartimento «Controlli» n. 4854 del 28 marzo 2013).

d) Il magistrato relatore evidenziava, altresì, che con gli «indirizzi di coordinamento organizzativo» resi dalle sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti allegati al parere n. 2/2015 si era ritenuto che il consegnatario delle azioni fosse non chi custodisce materialmente detti titoli di credito (ovvero, di norma, il tesoriere), bensì il soggetto responsabile della gestione delle azioni stesse, e quindi — a seconda di quanto prevede l'ordinamento interno dell'ente — il titolare dell'ufficio cui riferiscono i soggetti che partecipano all'assemblea esercitando i diritti del socio, oppure il sindaco (o un suo delegato) quando la partecipazione all'assemblea è riservata a quest'ultimo (o a un soggetto da lui delegato).

e) Nella concreta fattispecie, i conti qui in esame erano stati presentati dagli agenti contabili individuati dalla legge (componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale della Fincalabra S.p.a.) e approvati e parificati dal Dipartimento regionale delle finanze; essi presentavano tutti la medesima problematica, ovvero (come risultante dai conti e dal libro soci e dalle delibere del c.d.a.) una riduzione del valore (formale e sostanziale) della partecipazione regionale, a causa di una delibera dell'assemblea dei soci che riduceva il capitale sociale di euro 5.127.238,00 a copertura di maggiori perdite di esercizio di euro 6.627.238,00 (in parte coperte con versamento di cassa delle Regione di euro 1.500.000,00).



f) Sulla base di quanto sopra dettagliato, il magistrato istruttore del conto concludeva come segue:

aa) Quanto ai componenti del collegio dei revisori dei conti, si chiedeva di dichiarare estinto il giudizio di conto nei confronti del P in quanto deceduto (trattasi del giudizio n. 22954 per il quale si è provveduto separatamente) ed improcedibile il giudizio di conto nei confronti di N e G, per mancanza dell'obbligo di resa del conto in capo ai convenuti, desunta:

dall'oggetto del diritto di conto, che comprende le variazioni di valore della partecipazione (ex articoli 20 lettera c e 29 R.c.g.S.), ovvero operazioni finanziarie riconducibili alle direttive rese dalla Regione nell'esercizio dei diritti di socio e non alla condotta del revisore;

dall'incompatibilità dei compiti del revisore (2403 c.c., 2409-bis c.c.) con la gestione del sistema azionario;

dalla impossibilità di qualificare il revisore come «consegnatario per debito di custodia» (custodia in realtà mai effettuata) ma al limite come «consegnatario per debito di vigilanza» (in quanto tale non tenuto alla resa del conto, per i motivi predetti), non essendo l'art. 8 della legge regionale citata ostativo a tale qualificazione (sia per la prevalenza della normativa statale su quella regionale nella materia del giudizio di conto, sia perché la legge regionale attribuiva a detti convenuti solo la qualifica di «consegnatario» senza specificarne la natura).

bb) Quanto ai componenti del consiglio di amministrazione (Z, S e B) si chiedeva al collegio di pronunciare (oltre al parziale difetto di legittimazione passiva della B, subentrata ad altri, senza passaggio di consegne, solo il ..., in corso d'anno) la irregolarità del conto e della gestione, adottando i provvedimenti al riguardo (tra cui la trasmissione degli atti al P.M.). A tal fine si richiamava la pregressa giurisprudenza secondo cui:

da un lato, consegnatario delle azioni è colui che in base all'ordinamento dell'ente esercita i diritti del socio nella società partecipata («maneggia» le azioni in senso tecnico: sez. Molise, 15 novembre 2017 n. 64; sez. Veneto, 18 ottobre 2017 n. 122, sez. Veneto, 25 giugno 2019 n. 99, sez. controllo Toscana, del. 17/2010/PAR);

dall'altro, il conto deve considerare anche le variazioni di valore subite dalla partecipazione a causa di utili e perdite (ex art. 20, lettera c e art. 29 regio decreto n. 827/1924), per cui vanno documentate anche le modalità di gestione societaria e come sono state applicate le direttive del socio pubblico (sez. Veneto, 10 febbraio 2012 n. 62; sez. Molise, 15 novembre 2017 n. 64; sez. Veneto, 18 ottobre 2017 n. 122; Cassazione sezioni unite, ord., 6 febbraio 2007 n. 7390), fermo restando che eventuali danni da cattiva gestione esulerebbero dal giudizio di conto e potrebbero al limite dar luogo ad ordinario giudizio di responsabilità amm.va per il mancato esercizio dei diritti di socio, a cura del P.M. (Corte dei conti, sez. controllo Toscana, del. 17/2010/PAR).

3. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione del 14 settembre 2021, in data 23 luglio 2021 si costituivano gli epigrafati difensori dei convenuti componenti del consiglio di amministrazione (Z, S, B), depositando memorie difensive nelle quali riepilogavano le vicende finanziarie della Fincalabra e le sopravvenute regole relative al controllo del Dipartimento regionale sulla gestione della società e chiedevano dichiararsi regolare il conto con vittoria di spese, per i seguenti motivi.

a) La riduzione di valore delle partecipazioni riportata nel conto ... era da un lato giustificata (la riduzione di valore del capitale sociale era scaricabile, essendo dovuta a copertura di perdite regolarmente approvate in assemblea), dall'altro imputabile non ai convenuti revisori o amministratori, bensì a precise direttive del socio-Regione (che aveva deliberato la riduzione del capitale sociale);

b) la perdita era in parte dipesa dalla nota vicenda «M ... » (investimenti in strumenti finanziari dannosi per 1,6 milioni di euro: cfr. sentenza 428/2018 di questa sezione giurisdizionale);

c) l'art. 8 della legge regionale n. 22/2007 non poteva essere inteso nel senso che il consiglio di amministrazione potesse discostarsi dalle indicazioni del socio-azionista unico (a meno che non fossero illegittime, il che non era);

d) il conto era stato approvato e parificato dalla Regione e, dal punto di vista economico-finanziario, perfettamente ragionevole attesa la natura non lucrativa della società *in house* e della situazione finanziaria.

4. All'esito dell'udienza del 14 settembre 2021, si rinviava la trattazione dei giudizi n. 22952, n. 22953 e n. 22954 all'udienza di discussione del 9 febbraio 2022, per la mancanza di prova della notificazione ai convenuti N, G e P (con le ordinanze n. 74/2021, n. 78/2021 e n. 79/2021); e, per ovvi motivi di litisconsorzio (attesa l'identità di oggetto), si rinviava alla stessa udienza anche la trattazione degli altri giudizi n. 22957, n. 22958 e n. 22959 (con ordinanze n. 76/2021, n. 75/2021 e n. 77/2021, tutte comunicate all'amministrazione ed ai difensori già costituiti in quei processi).

5. Pervenute le prove dalla notificazione della relazione del magistrato istruttore e delle ordinanze di fissazione della nuova udienza alla N ed al G (nonché gli avvisi di ricevimento della notificazione al P da cui risultava il decesso del convenuto), all'udienza del 9 febbraio 2022, sentiti i difensori delle parti costituite ed il pubblico ministero, che concludevano come in epigrafe, i giudizi passavano in decisione.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Deve preliminarmente evidenziarsi che con separata sentenza non definitiva in data odierna si è provveduto, da un lato, alla riunione dei giudizi epigrafati, attesa l'identità di oggetto e titolo dei conti giudiziali posti a base degli stessi; dall'altro, a dichiarare la contumacia dei convenuti N e G (non costituitisi) ed a definire separatamente il giudizio di conto n. 22954 nei confronti del contabile P, dichiarato improcedibile in quanto — sebbene vi fosse identità di oggetto e titolo del giudizio con i giudizi qui in esame — il convenuto era deceduto prima della notificazione della relazione del magistrato istruttore.

2. Oggetto dei giudizi qui in esame sono alcuni conti giudiziali di analogo contenuto e riferiti alla medesima gestione contabile (consegnatario delle azioni di Fincalabra S.p.a. — partecipata della Regione Calabria — nell'esercizio ...), separatamente presentati da ognuno dei convenuti epigrafati in qualità o di amministratore o di componente del collegio dei revisori della società.

3. In via preliminare, la decisione su detti conti non può che partire dall'accertamento dell'obbligo di rendere il conto giudiziale, essendo privo di rilevanza giuridica un conto presentato da un soggetto su cui non incombono gli obblighi della gestione contabile di beni dell'amministrazione pubblica (in forza di un atto di incarico formale o del «maneggio» di fatto: art. 178 R.c.g.S.) e quindi la responsabilità delle entrate non riversate e delle uscite prive di valido titolo (articoli 74 e 85 L.c.g.S. e 45 e 54 del regio decreto n. 1214/1934).

3.1. In merito a tale questione, anzitutto, è pacifico che sussiste l'obbligo di rendere il conto delle azioni di proprietà della Regione, in base alle norme generali di contabilità dello Stato (art. 20, lettera c, 29 ultimo comma e 32 regio decreto n. 827/1924), applicabili alle regioni ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3, decreto-legge n. 453/1993 e degli articoli 3 e 6, comma 2, legge n. 658/1984 (nonché dell'art. 93, comma 2, decreto legislativo n. 267/2000 e degli articoli 137 e 18, lettera a, del codice della giustizia contabile).

Del resto, la sussistenza dell'obbligo di conto — proprio con riferimento ad un giudizio per resa del conto dei consegnatari delle azioni della Regione Calabria — è stata affermata anche dalle sezioni unite della Cassazione, che con la sentenza n. 7390/2007 del 27 marzo 2007 hanno posto i seguenti principi.

a) La riserva di giurisdizione della Corte dei conti *ex art. 103 Cost.*, in materia di giudizio di conto, trova fondamento in una «indefettibile funzione di garanzia della regolare gestione contabile e patrimoniale, la quale rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in relazione a tutte le componenti patrimoniali e finanziarie»; pertanto — a prescindere da una specifica disposizione di legge — tale giurisdizione deve ritenersi radicata in capo alla Corte dei conti in forza delle norme ordinamentali di carattere generale (articoli 73 - 75 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 20 e ss. regio decreto 28 maggio 1924, n. 827, art. 44 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), che non tollerano deroghe in forza di fonti sublegislative, che ove esistenti vanno disapplicate (in specie l'art. 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2002).

b) L'obbligo di rendere il conto giudiziale si estende anche ai soggetti che abbiano la custodia di partecipazioni societarie in possesso dell'ente pubblico, ed in tal caso il sindacato della Corte dei conti «non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti», dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Tuttavia — essendo nettamente distinte l'amministrazione attiva, spettante agli organi titolari dei diritti e poteri connessi all'uso dei beni, e la gestione contabile, spettante a coloro che hanno il maneggio e la custodia dei beni (*cf.* art. 76 regio decreto n. 2440/1923) — nel giudizio di conto l'agente contabile può essere chiamato a rispondere solo delle operazioni da lui effettuate sulla base di direttive dell'amministrazione-socio, non degli atti di esercizio dei diritti dell'azionista o del titolare di partecipazioni (quali l'espressione del voto, la stipulazione del patto di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione), la cui valutazione è demandata al giudizio di responsabilità.

c) La mancata adozione di misure organizzative idonee ad assicurare un corretto adempimento dell'obbligo di conto non giustifica l'utilizzazione del giudizio per resa del conto con finalità meramente esplorativa, come una sorta di strumento istruttorio diretto ad individuare i soggetti tenuti alla resa del conto. Infatti, è compito del pubblico ministero individuare tali soggetti; sulla base della normativa di settore, trattandosi di figure organiche tipiche, preposte all'esercizio di una pubblica funzione, laddove non può ammettersi un'azione per resa del conto nei confronti di qualsiasi amministratore o dipendente dell'ente pubblico, soltanto a causa della difficoltà d'individuare l'agente consegnatario. In applicazione di tale principio, la Cassazione ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine al giudizio di conto promosso nei confronti del Presidente della Regione Calabria relativamente alla gestione delle partecipazioni societarie in possesso dell'ente, rilevando che ai sensi dell'art. 5, comma secondo, della legge reg. 26 agosto 1992, n. 15, l'amministrazione di tali beni spettava all'assessore al bilancio, mentre la custodia degli stessi spettava al tesoriere della Regione.



3.2. Quanto poi all'individuazione dell'agente contabile, ovvero il soggetto tenuto alla presentazione del conto sulle azioni, subito dopo la predetta sentenza della Cassazione il legislatore regionale è intervenuto con l'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2007, il quale — in deroga al previgente art. 5 della legge regionale Calabria n. 15/1992 sopra citato — ha previsto che «I soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale sono, a tutti gli effetti, agenti contabili a materia e rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria. Gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista, rendere annualmente il conto con le modalità e termini stabiliti dalla Giunta regionale e sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia, ferme restando le responsabilità previste dal codice civile.»

4. Tanto premesso in generale, nella concreta fattispecie, come si è detto, i convenuti hanno separatamente presentato il medesimo conto giudiziale, relativo alla gestione ... delle partecipazioni regionali nella Fincalabra S.p.a., in qualità di amministratori e sindaci *pro tempore* della società, proprio in applicazione del predetto art. 8 della legge regionale n. 22/2007.

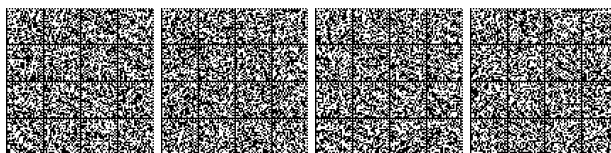
Risulta quindi evidente che la applicazione della norma di legge regionale è di pregiudiziale e imprescindibile rilevanza per la decisione dei giudizi riuniti qui in esame, in specie ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alla presentazione del conto e quindi della procedibilità del giudizio su quest'ultimo.

5. Orbene, ad avviso del collegio vi sono questioni di costituzionalità non manifestamente infondate sull'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007, che ostano ad una applicazione immediata della disposizione (con il riconoscimento della qualifica di agente contabile ai convenuti e della procedibilità del giudizio di conto), per i seguenti motivi.

5.1. Va anzitutto evidenziato che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, la riserva di giurisdizione alla Corte dei conti in materia di «contabilità pubblica» (art. 103, comma 2 Cost.) comprende, da un lato, la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile per danno all'amministrazione (sui soggetti che «dispongono», nell'esercizio della loro discrezionalità, di denaro o beni pubblici, con atti amministrativi o di diritto civile); dall'altro, la giurisdizione sui conti giudiziali resi dai soggetti che hanno «maneggio» di valori o beni (ovvero sui soggetti che hanno in semplice custodia valori o beni dell'amministrazione, della cui conservazione e/o dispersione devono rispondere). Tuttavia, il giudice delle leggi non ha equiparato del tutto le due ipotesi, ed in materia di giudizio di conto ha affermato che l'art. 103 Cost. attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione tendenzialmente necessaria e generalizzata, in un duplice senso.

5.1.1. In primo luogo, si è ritenuto che l'art. 103 Cost. implichi la «necessarietà» dell'assoggettamento a giudizio di conto di coloro che «maneggiano» denaro e valori dell'ente, in funzione di garanzia obiettiva dell'ordinamento. Infatti, fin dalla sentenza n. 114/1975, si è affermato che «è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba esser assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere. Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obbiettiva funzione di garanzia ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale (salvo deroghe temporanee ed eccezionali per i conti consuntivi degli enti locali tassativamente disposte con leggi per il periodo bellico e post-bellico fino alle gestioni relative all'esercizio finanziario 1953) ha trovato costante applicazione». Sulla scorta di questo principio — e della ingiustificata disparità di trattamento che le norme impugnate venivano a creare rispetto ad altre regioni — sono state dichiarate incostituzionali (in relazione agli articoli 3 e 103 Cost.) alcune disposizioni di legge regionale che rendevano eventuale l'esame dei rendiconti di soggetti aventi maneggio di pubblico denaro, così limitando la giurisdizione contabile (*cf.* la citata sentenza n. 114 del 1975, sugli articoli 6 e 7 della legge regionale del T.A.A. 1° giugno 1954, n. 11).

Principi del tutto analoghi sono stati affermati dalla sentenza n. 1007 del 1988, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni dettate da un'altra legge regionale (art. 122 dell'Ordinamento regionale degli enti locali nella Regione Sicilia, riapprovato con legge 15 marzo 1963, n. 16) in forza delle quali l'approvazione del conto consuntivo operata dal consiglio comunale sostituiva «integralmente la decisione relativa al giudizio sul conto consuntivo spettante alla Corte dei conti, rendendo così del tutto eventuale quest'ultimo giudizio e sottraendo, conseguentemente, gli amministratori e i tesorieri dei comuni siciliani al fondamentale dovere di rispondere, nelle forme costituzionalmente



previste, della gestione del denaro pubblico da essi svolta. Si tratta, com'è evidente, di una diretta violazione di un principio fondamentale dello "Stato di diritto", recepito dalla Costituzione all'art. 103 e riaffermato da questa Corte nella sentenza prima ricordata» (ovvero la sentenza n. 114/1975). In particolare, la sentenza n. 1007/1988 ha precisato che l'articolo di legge regionale impugnato, rendendo eventuale il giudizio di conto e sostituendo un giudizio del controllo su quello del controllore, «svuota del tutto la garanzia costituzionale relativa alla regolarità e alla correttezza della gestione del denaro pubblico e, in particolare, la garanzia della necessità del giudizio sul conto. Esso va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione.»

5.1.2. In secondo luogo, è indubbio che la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 103, comma 2, Cost. non attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione generalizzata ed automatica, ma solo tendenziale, nella materia della responsabilità amministrativa degli agenti amministrativi per danno all'amministrazione (che, storicamente, in alcune materie era stata attribuita al giudice ordinario, nell'esercizio della discrezionalità legislativa: *cf.* ad esempio sentenze n. 102/1977, n. 189/1984, n. 773/1988, n. 641/1987, n. 46/2008), rendendo quindi necessaria una *interpositio legislatoris*, ovvero norme espresse che attuino la riserva costituzionale delimitando l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti.

Tuttavia, la medesima giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che l'art. 103, comma 2, Cost. assoggetta tutti gli «agenti contabili» alla giurisdizione in materia di conti giudiziali della Corte dei conti (di cui all'art. 44 del regio decreto n. 1214/1934) in maniera generalizzata (nei confronti di qualsivoglia amministrazione: sentenza n. 68/1971) ed immediata (a prescindere da apposita *interpositio legislatoris*), fatti salvi alcuni «particolari settori» e sempre che «ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali» (*cf.* in tal senso sentenza n. 115/1970).

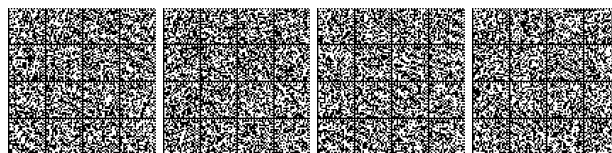
In particolare, sono state escluse dall'applicazione immediata dell'art. 103 Cost. (ai fini della giurisdizione di conto) solo le ipotesi in cui — per la collocazione costituzionale dei soggetti che svolgono l'attività di «maneggio» di denaro o valori quest'ultima assuma una valenza «politica» (più che amministrativo-contabile) rientrando nelle garanzie di altri organi statali o regionali (Presidenza della Repubblica, Camere etc.: *cf.* in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 110/1970, n. 129/1981, n. 46/2008, n. 130/2014, n. 107/2015, n. 30/2018, n. 169/2018, n. 43/2019).

Viceversa, è stata sempre pacificamente affermata la giurisdizione di conto sulle gestioni amministrative che non siano coperte da garanzie costituzionali o da norme statutarie di rango costituzionale (comprese le gestioni degli agenti contabili della Regione), in quanto, con il giudizio di conto, non si viene ad impingere nelle «scelte» riservate all'autonomia regionale *ex* art. 122, comma 4 Cost. ed ai funzionari amministrativi, ma si va a sindacare solo l'attività materiale di custodia di valori o beni da parte dell'agente contabile (*cf.* in tal senso Corte cost. sentenza n. 292/2001). Proprio in quest'ottica si è ritenuto che anche in assenza di norma espressa — alla luce dell'art. 103 Cost. qualunque soggetto abbia maneggio di denaro o valori della pubblica amministrazione sia comunque obbligato a rendere il conto alla Corte dei conti ai fini dell'assoggettamento al relativo giudizio, ai sensi dell'art. 44 del regio decreto n. 1214/1934, che deve ritenersi norma di applicazione generale (beninteso nei limiti di altre norme costituzionali e della identità di materia), prevalente anche su presunte esigenze di autonomia delle regioni anche a statuto speciale (respingendo sulla base di queste considerazioni i conflitti di attribuzione sollevati da varie regioni: *cf.* sentenze della Corte costituzionale n. 110 del 1970, n. 211 del 1972, n. 63 del 1973).

5.2. Sotto diverso profilo, va evidenziato che, con una recente sentenza (n. 189/2020), la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare (sia pure incidentalmente) che, mentre i profili «pubblicistico-organizzativi» afferenti al rapporto di servizio degli amministratori regionali rientrano nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, comma 4 Cost.), rientrano invece nella competenza statale (*ex* art. 117, comma 1, lettera 1, Cost.) tanto i profili «civiltistici» come i diritti ed obblighi dell'impiego privatizzato dei pubblici dipendenti, quanto i profili «giurisdizionali» come «la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla» e quindi «è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali» (nella fattispecie, si è ritenuto che afferisse al rapporto di servizio, e non invadesse la competenza statale in materia di giurisdizione, una previsione di legge provinciale che prevedeva il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili).

5.3. Alla luce di questa giurisprudenza, l'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007 appare non compatibile con i principi costituzionali, per i seguenti motivi.

5.3.1. Risulta anzitutto evidente, in base a quanto detto, che la funzione dell'obbligo di rendere il conto e del giudizio di conto è responsabilizzare il soggetto che detiene un bene pubblico alla sua custodia, onde evitare di disperderne il valore (a garanzia delle pubbliche finanze); pertanto, qualora si tratti non di beni dotati di valore proprio (come il



denaro o le materie), bensì di beni il cui valore è dato dai diritti in essi cartolarizzati (come nel caso delle azioni), tale responsabilità non può che essere imposta a chi ha la giuridica e concreta possibilità di evitare che questi beni perdano di valore: nella fattispecie, l'ente proprietario della partecipazione, che può esercitare i diritti del socio (ed in particolare il soggetto che in base all'ordinamento interno dell'ente ha l'incarico relativo) al fine di evitare una dispersione del valore sociale per mala gestio degli amministratori.

In quest'ottica, secondo consolidata giurisprudenza (sez. giur. Toscana sent/ord n. 127/2020 e sentenza 302/2019; sez. Veneto sentenze n. 99/2019 n. 8/2019, n. 124/2017, n. 131/2016, n. 139/2016; sez. giur. Calabria n. 221/2021; sez. Molise n. 53/2018), il «maneggio» di una quota o di una azione non può intendersi che come disponibilità dei relativi diritti di socio: soprattutto attesa la possibile «dematerializzazione» dei titoli azionari, che comunque vanno riportati nel conto giudiziale (*cf.* sez. giur. Toscana n. 127/2020, sez. giur. Calabria n. 221/2021, sez. Toscana n. 302/2019, sez. Veneto 122/2017).

Ovviamente, ciò non significa che all'agente contabile possa automaticamente addebitarsi, all'esito del giudizio di conto, la diminuzione di valore delle azioni derivanti non dalla sua gestione contabile ma da scelte amministrative (che sono espressione della discrezionalità amministrativa e che trovano la loro sede naturale nel diverso giudizio di responsabilità amministrativa); ma, comunque, a «rendere conto» della gestione deve necessariamente essere il soggetto che la effettua, non un terzo, vanificandosi altrimenti del tutto la funzione «di garanzia» del giudizio della Corte dei conti.

5.3.2. Orbene, l'art. 8 in esame individua come consegnatari delle azioni soggetti che non hanno il «maneggio» (nel senso predetto) delle azioni, ovvero gli amministratori o (addirittura) i sindaci delle società partecipate: soggetti che per definizione non possono esercitare i diritti del socio, non solo in base alle generali norme codicistiche, ma anche del medesimo art. 8, che — pur qualificandoli «agenti contabili a materia» e prevedendo che essi «rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria» — tuttavia precisa che «gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista», diritti del resto riservati ad organi dell'ente in base all'ordinamento interno della Regione (*cf.* la parte in fatto, § 2, lettera c, della presente decisione).

Così facendo, con una evidente *fictio iuris*, la disposizione in esame finisce per depotenziare il giudizio di conto, in quanto, da un lato, gli «agenti contabili» da essa individuati non hanno maneggio delle azioni (nel senso predetto) e quindi non possono essere in alcun modo chiamati a risponderne all'esito del giudizio (si tratterebbe di responsabilità per fatto altrui); dall'altro — per converso — finisce per deresponsabilizzare del tutto la regione e gli organi regionali, i cui agenti contabili dovrebbero provvedere alla conservazione del valore delle azioni in base all'ordinamento interno dell'ente.

Pertanto, la disposizione in esame appare in contrasto:

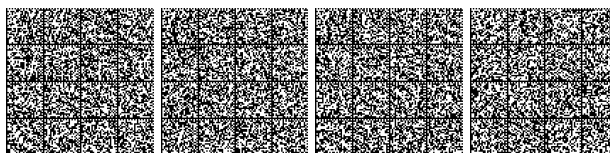
a) con l'art. 103, comma 2, Cost., in particolare con la funzione di garanzia della legalità contabile riservata al giudizio di conto intestato alla Corte dei conti;

b) con l'art. 117, comma 2, lettera 1 Cost., in quanto — ferma restando la facoltà dell'ente, nell'ambito dei suoi poteri di autorganizzazione, di individuare gli uffici ed i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni — limitando l'ambito della giurisdizione contabile finisce per incidere su una materia riservata alla legge dello Stato (*cf.* sopra, § 5.2);

c) con l'art. 3 Cost., in quanto crea una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile (avendo effettivo maneggio del bene-azione) risponde della propria gestione (*cf.* ad esempio, negli enti locali, il sindaco o il suo delegato, ai sensi dell'art. 9, decreto legislativo n. 175/2016).

5.4. Infine, diversamente da quanto affermato dal magistrato istruttore (con riferimento ai soli revisori dei conti) ritiene il collegio che l'art. 8 della legge regionale n. 22/2007 non possa né disapplicarsi in forza delle norme statali (attesi i nuovi criteri di riparto della competenza legislativa fissati dall'art. 117 Cost. dopo la riforma costituzionale), né interpretarsi come semplice attribuzione ai convenuti (in specie, ai revisori) della qualifica di agente contabile «per debito di vigilanza», che non è tenuto alla presentazione del conto giudiziale (ai sensi dell'art. 32 R.c.g.S.).

Infatti, la disposizione in esame manifesta un'univoca volontà legislativa di esonerare gli uffici regionali dall'obbligo di rendere il conto delle azioni, traslandolo sugli amministratori della società partecipata: tanto per la lettera dell'art. 8 medesimo (in cui si prevede che sia i revisori sia gli amministratori sono «a tutti gli effetti, agenti contabili a materia», devono «rendere annualmente il conto» e «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti»), quanto per la genesi della norma in questione (intervenuta immediatamente dopo la pronuncia della Cassazione del 27 marzo 2007, che affermava sussistere la giurisdizione contabile sulla gestione delle partecipazioni societarie in possesso dell'ente, ma individuava come agenti contabili non gli organi della società partecipata, bensì soggetti diversi aventi effettivo «maneggio» della partecipazione).



In altri termini, non può accedersi ad una interpretazione «costituzionalmente orientata» della disposizione regionale, che renda superfluo il giudizio di costituzionalità.

5.5. Pertanto, la questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22/2007 risulta non manifestamente infondata.

6. È altresì evidente che la predetta questione di costituzionalità dell'art. 8 citato è di innegabile rilevanza nel presente giudizio.

6.1. Anzitutto, come sopra precisato, l'applicazione della norma in esame è condizione pregiudiziale di procedibilità dei giudizi sui conti qui in esame, in quanto i convenuti non possono ritenersi agenti contabili (il giudizio non è procedibile) se non in forza di tale norma, non avendo essi «maneggio» delle azioni in senso tecnico.

Dunque, la questione di costituzionalità della norma condiziona la stessa possibilità di addivenire ad una pronuncia del giudice, dovendosi in caso di incostituzionalità richiedere il conto a soggetti diversi, aventi l'effettivo «maneggio» delle azioni.

6.2. Inoltre, nel merito, allo stato degli atti risulta una diminuzione del valore della partecipazione (*cf.*: sopra, parte in fatto, § 2 lettera e).

Tale circostanza non consente di addivenire ad un immediato scarico, e di ritenere irrilevante il problema della legittimazione passiva nel giudizio di conto (della procedibilità) in forza del principio della «ragione più liquida»: occorre invece preliminarmente accertare chi fosse l'agente contabile tenuto alla custodia delle azioni e verificare se la diminuzione del loro valore sia addebitabile a sue condotte o a scelte dell'amministrazione.

7. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, della legge regionale della Calabria 5 ottobre 2007 n. 22 sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione dei giudizi riuniti in epigrafe indicati, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Cancelleria di cui al dispositivo.

8. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria - non definitivamente pronunciando nei giudizi riuniti numeri 22952-22953-22957-22958-22959 così provvede:

Visti l'art. 134 Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 3, 117 e 103 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007, prospettate nei termini di cui in motivazione.

Ordina la sospensione dei giudizi riuniti;

Ordina alla segreteria della sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero ed al Presidente della Giunta regionale della Calabria;

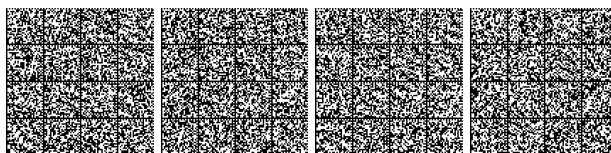
alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio regionale della Calabria;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Catanzaro, li 9 febbraio 2022

Il Presidente estensore: CIRILLO



N. 43

Ordinanza dell'8 febbraio 2023 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria nel procedimento contabile a carico di C. S. ed altri

Responsabilità amministrativa e contabile - Agenti contabili - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Previsione che individua i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali, a tutti gli effetti, come agenti contabili a materia che rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria.

- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), art. 8.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Nelle persone dei seguenti magistrati:

Luigi Cirillo, Presidente;

Natale Longo, Giudice;

Guido Tarantelli, Giudice relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei giudizi di conto riuniti, iscritti ai numeri 22950-22951-22955-22956 del registro di segreteria, relativi ai conti giudiziali riferiti alla medesima gestione contabile — consegnatario delle azioni di Fincalabra S.p.a., esercizio — presentati separatamente dagli amministratori e componenti del collegio sindacale della società ed iscritti con separati numeri di giudizio, in specie:

1. conto giudiziale n. (giudizio n. 22955) presentato dall'agente contabile C S (Presidente del consiglio di amministrazione della S.p.a. nominato con decreto del Presidente della Regione Calabria n. del , ratificato con decreto n. del ;

2. conto giudiziale n. (giudizio n. 22956) presentato dall'agente contabile P B Z (Componente del consiglio di amministrazione della S.p.a., nominato con decreto del Presidente della Regione Calabria n. del , ratificato con decreto n. del ; entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Cosimo Damiano Libonati (con domicilio PEC: avv.libonati@pecestudio.it) e dall'avvocato prof. Aristide Police (con domicilio PEC aristicepolice@ordineavvocatiroma.org), giusta procura allegata alla memoria depositata il 23 luglio 2021;

convenuti

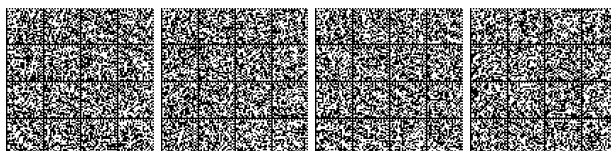
3. conto giudiziale n. (giudizio n. 22950) presentato dall'agente contabile G I (componente del collegio sindacale della S.p.a., nominato con decreto del Presidente del Consiglio della Regione Calabria n. del ;

4. conto giudiziale n. (giudizio n. 22951) presentato dall'agente contabile B B (componente del collegio sindacale della S.p.a., nominata con delibera della Giunta regionale della Regione Calabria n. del ;

contumaci

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi, all'udienza del 9 febbraio 2022, l'avvocato Libonati e l'avvocato Raimondo D'Aquino per delega dell'avvocato Police — che si riportavano agli atti scritti ed alle conclusioni rassegnate nella precedente udienza e quindi chiedevano dichiararsi la regolarità del conto ed il discarico dei convenuti — nonché il pubblico ministero nella persona del S.P.G. dott.ssa Federica Pallone — che confermava le conclusioni rese in separati giudizi discussi nella stessa udienza, sui conti delle azioni di Fincalabra S.p.a. del diverso esercizio , per i quali aveva chiesto la riunione dei giudizi ex art. 84 del codice di giustizia contabile e la procedibilità dei conti, rimettendosi al Collegio sul discarico del convenuti, richiamando l'osservazione del Magistrato relatore di trasmettere gli atti alla Procura per accertare eventuali responsabilità erariali — ;



PREMESSO IN FATTO

1. I giudizi in epigrafe precisati si riferiscono ad una serie di conti giudiziali delle azioni di Fincalabra S.p.a. (partecipata *in house* della Regione Calabria), tutti di identico contenuto e relativi alla medesima gestione contabile (esercizio), presentati da ognuno dei convenuti in qualità di amministratori o componenti del collegio sindacale della società.

2. Nelle relazioni dell'11-12 maggio 2021 relative a questi conti il magistrato istruttore rimetteva al collegio «le valutazioni sulla regolarità o meno della gestione dell'agente contabile», sulla scorta delle considerazioni seguenti.

a) I consegnatari delle azioni, che sono beni mobili ai sensi dell'art. 20, lettera c) del Regolamento per la contabilità generale dello Stato, regio decreto n. 827/1924 (d'ora in avanti abbreviato in «R.c.g.S.»), sono assoggettati all'obbligo di conto *ex art.* 32, comma 1 del R.c.g.S e sono tenuti a presentarlo alla propria amministrazione *ex art.* 624 del R.c.g.S. (eccezion fatta per alcuni soggetti, come i consegnatari di beni mobili «per debito di vigilanza», esclusi dall'obbligo di conto *ex art.* 32, comma 2 e 624 del R.c.g.S.) e «rispondono delle variazioni dei crediti loro affidati» *ex art.* 29, ultimo comma del R.c.g.S.

b) Con la sentenza n. 7390/2007 (relativa proprio ai consegnatari delle azioni della Regione Calabria, in un esercizio precedente), le Sezioni Unite della Cassazione avevano precisato che:

aa) tra i consegnatari «per debito di custodia» o «per debito di vigilanza» (art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2002) rientrano anche i consegnatari delle azioni, a prescindere da espressa previsione di legge o regolamento, in applicazione diretta dell'art. 103 della Costituzione;

bb) nel giudizio sui conti giudiziali dei titoli di credito il sindacato della Corte dei conti «non è limitato alla custodia ed alla gestione dei titoli originari nella loro materialità, ma si estende alle variazioni del loro valore ed agli utili e ai dividendi distribuiti, dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827»; fermo restando che oggetto del giudizio sono il conto e le operazioni effettuate dall'agente contabile sulla base delle direttive del socio, non gli atti di esercizio dei poteri del socio da parte dell'amministrazione (*ex* 2350, 2351, 2408, 2409 del codice civile), dei quali ovviamente rispondono i funzionari amministrativi nella diversa sede del giudizio di responsabilità.

c) La Regione Calabria, a seguito della suddetta pronunzia della Cassazione, con l'art. 8 della legge regionale n. 22 del 5 ottobre 2007, aveva attribuito «a tutti gli effetti» la qualifica di «agenti contabili a materia» ai suoi delegati «negli organi di amministrazione o nei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale», prevedendo che essi devono «adeguatamente supportare la Regione nell'esercizio dei suoi diritti di azionista» e «rendere il conto» e che essi «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia»; norma rimasta vigente, sebbene successivamente fosse stato creato un apposito «Dipartimento Controlli» (con la delibera di Giunta regionale n. 308/2011) e fossero stati definiti sia i compiti dei vari settori regionali interessati alla gestione e controllo della società a partecipazione regionale (con delibera della Giunta regionale n. 12 del 10 gennaio 2012) sia i rapporti tra le diverse strutture regionali che esercitano funzioni di vigilanza e controllo sulle società e sulle fondazioni *in house* della Regione Calabria (decreto del dirigente del Dipartimento «Controlli» n. 4854 del 28 marzo 2013).

d) Il magistrato relatore evidenziava, altresì, che con gli «indirizzi di coordinamento organizzativo» resi dalle Sezioni Riunite in sede consultiva della Corte dei conti allegati al parere n. 2/2015 si era ritenuto che il consegnatario delle azioni fosse non chi custodisce materialmente detti titoli di credito (ovvero, di norma, il tesoriere), bensì il soggetto responsabile della gestione delle azioni stesse, e quindi — a seconda di quanto prevede l'ordinamento interno dell'ente — il titolare dell'ufficio cui riferiscono i soggetti che partecipano all'assemblea esercitando i diritti del socio, oppure il sindaco (o un suo delegato) quando la partecipazione all'assemblea è riservata a quest'ultimo (o a un soggetto da lui delegato).

e) Nella concreta fattispecie, i conti qui in esame erano stati presentati dagli agenti contabili individuati dalla legge (componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale della Fincalabra S.p.a.) e approvati e parificati dal Dipartimento regionale delle finanze; essi presentavano tutti la medesima problematica, ovvero (come risultante dai conti e dal libro soci e dalle delibere del c.d.a.) una riduzione del valore (formale e sostanziale) della partecipazione regionale, a causa di una delibera dell'assemblea dei soci che riduceva il capitale sociale di euro 7.883.964,00 a copertura di maggiori perdite di esercizio di euro 8.683.017,00 (in parte coperte mediante utilizzo ed azzeramento delle riserve disponibili per euro 799.053,00).



f) Sulla base di quanto sopra dettagliato, il magistrato istruttore del conto concludeva come segue:

aa) quanto ai componenti del collegio dei revisori dei conti, si chiedeva di dichiarare improcedibile il giudizio di conto nei confronti di I e B, per mancanza dell'obbligo di resa del conto in capo ai convenuti, desunta:

dall'oggetto del diritto di conto, che comprende le variazioni di valore della partecipazione (ex articoli 20, lettera c) e 29 del R.c.g.S.), ovvero operazioni finanziarie riconducibili alle direttive rese dalla Regione nell'esercizio dei diritti di socio e non alla condotta del revisore;

dall'incompatibilità dei compiti del revisore (2403 del codice civile, 2409-bis del codice civile) con la gestione del sistema azionario;

dalla impossibilità di qualificare il revisore come «consegnatario per debito di custodia» (custodia in realtà mai effettuata) ma al limite come «consegnatario per debito di vigilanza» (in quanto tale non tenuto alla resa del conto, per i motivi predetti), non essendo l'art. 8 della legge regionale citata ostativo a tale qualificazione (sia per la prevalenza della normativa statale su quella regionale nella materia del giudizio di conto, sia perché la legge regionale attribuiva a detti convenuti solo la qualifica di «consegnatario» senza specificarne la natura);

bb) quanto ai componenti del consiglio di amministrazione (Z e S) si chiedeva al Collegio di pronunciare (oltre al parziale difetto di legittimazione passiva in quanto — nominati con decreto del Presidente della Regione Calabria n. del , ratificato con decreto n. del — avevano partecipato nell'esercizio alla sola Assemblea straordinaria della quale, in parte ordinaria, l'assemblea aveva preso atto della nomina del nuovo consiglio di amministrazione) la irregolarità del conto e della gestione, adottando i provvedimenti al riguardo (tra cui la trasmissione degli atti al P.M.). A tal fine si richiamava la pregressa giurisprudenza secondo cui:

da un lato, consegnatario delle azioni è colui che in base all'ordinamento dell'ente esercita i diritti del socio nella società partecipata («maneggia» le azioni in senso tecnico: Sezione Molise, 15 novembre 2017 n. 64; Sezione Veneto, 18 ottobre 2017 n. 122, Sezione Veneto, 25 giugno 2019 n. 99, Sezione controllo Toscana, del. 17/2010/PAR);

dall'altro, il conto deve considerare anche le variazioni di valore subite dalla partecipazione a causa di utili e perdite (ex art. 20, lettera c) e art. 29 del regio decreto n. 827/1924), per cui vanno documentate anche le modalità di gestione societaria e come sono state applicate le direttive del socio pubblico (Sezione Veneto, 10 febbraio 2012 n. 62; Sezione Molise, 15 novembre 2017 n. 64; Sezione Veneto, 18 ottobre 2017 n. 122; Cassazione Sezioni Unite, ord., 6 febbraio 2007 n. 7390), fermo restando che eventuali danni da cattiva gestione esulerebbero dal giudizio di conto e potrebbero al limite dar luogo ad ordinario giudizio di responsabilità amm.va per il mancato esercizio dei diritti di socio, a cura del P.M. (Corte dei conti, Sezione controllo Toscana, del. 17/2010/PAR).

3. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione del 14 settembre 2021, in data 23 luglio 2021 si costituivano gli epigrafati difensori dei convenuti componenti del consiglio di amministrazione (Z, S), depositando memorie difensive nelle quali riepilogavano le vicende finanziarie della Fincalabra e le sopravvenute regole relative al controllo del Dipartimento regionale sulla gestione della società e chiedevano dichiararsi regolare il conto con vittoria di spese, per i seguenti motivi:

a) la riduzione di valore delle partecipazioni riportata nel conto era da un lato giustificata (la riduzione di valore del capitale sociale era scaricabile, essendo dovuta a copertura di perdite regolarmente approvate in assemblea), dall'altro imputabile non ai convenuti revisori o amministratori, bensì a precise direttive del socio-Regione (che aveva deliberato la riduzione del capitale sociale);

b) l'abbattimento del capitale sociale di euro 8.683.017 era dipeso dalla necessità di copertura di perdite di euro 6.705.507 riferite all'esercizio finanziario per l'esercizio e per euro 1.977.510 per perdite riferite agli anni pregressi e portate a nuovo;

c) l'art. 8 della legge regionale n. 22/2007 non poteva essere inteso nel senso che il consiglio di amministrazione potesse discostarsi dalle indicazioni del socio-azionista unico (a meno che non fossero illegittime, il che non era);

d) il conto era stato approvato e parificato dalla Regione e, dal punto di vista economico-finanziario, perfettamente ragionevole attesa la natura non lucrativa della società *in house* e della situazione finanziaria.

3. All'esito dell'udienza del 14 settembre 2021, si rinviava la trattazione dei giudizi n. 22950, e n. 22951 all'udienza di discussione del 9 febbraio 2022, per la mancanza di prova della notificazione ai convenuti I e B (con le ordinanze n. 81/2021, e n. 83/2021); e, per ovvi motivi di litisconsorzio (attesa l'identità di oggetto), si rinviava alla stessa udienza anche la trattazione degli altri giudizi n. 22955 e n. 22956 (con ordinanze n. 82/2021 e n. 84/2021, tutte comunicate all'amministrazione ed ai difensori già costituiti in quei processi).

4. Pervenute le prove dalla notificazione della relazione del magistrato istruttore e delle ordinanze di fissazione della nuova udienza a I ed alla B, all'udienza del 9 febbraio 2022, sentiti i difensori delle parti costituite ed il pubblico ministero, che concludevano come in epigrafe, i giudizi passavano in decisione.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Deve preliminarmente procedersi alla riunione dei giudizi in esame ai sensi dell'art. 84 del codice di giustizia contabile, attesa l'identità di oggetto e titolo (gestione contabile) dei conti giudiziali posti a base degli stessi.

Infatti, tutti i giudizi in esame si riferiscono a conti giudiziali aventi ad oggetto la medesima gestione contabile — quella relativa alle azioni di Fincalabra S.p.a. (partecipata della Regione Calabria) nell'esercizio — separatamente presentati da ognuno dei convenuti epigrafati in qualità o di amministratore o di componente del collegio dei revisori della società, soggetti tutti indistintamente qualificati «consegnatari» delle azioni delle società partecipate regionali dall'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007.

2. Sempre in via preliminare, deve dichiararsi la contumacia dei convenuti I e B, in quanto non costituitisi benché ritualmente citati.

3. In via preliminare, la decisione su detti conti non può che partire dall'accertamento dell'obbligo di rendere il conto giudiziale, essendo privo di rilevanza giuridica un conto presentato da un soggetto su cui non incombono gli obblighi della gestione contabile di beni dell'amministrazione pubblica (in forza di un atto di incarico formale o del «maneggio» di fatto: art. 178 del R.c.g.S.) e quindi la responsabilità delle entrate non riversate e delle uscite prive di valido titolo (articoli 74 e 85 L.c.g.S. e 45 e 54 del regio decreto n. 1214/1934).

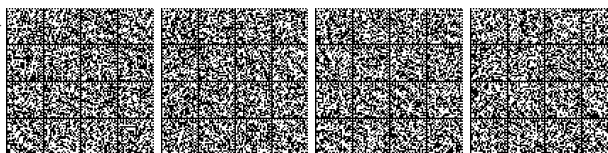
3.1. In merito a tale questione, anzitutto, è pacifico che sussiste l'obbligo di rendere il conto delle azioni di proprietà della Regione, in base alle norme generali di contabilità dello Stato (articoli 20, lettera c), 29, ultimo comma e 32 del regio decreto n. 827/1924), applicabili alle regioni ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 453/1993 e degli articoli 3 e 6, comma 2, della legge n. 658/1984 (nonché dell'art. 93, comma 2 del decreto legislativo n. 267/2000 e degli articoli 137 e 18, lettera a), del codice della giustizia contabile).

Del resto, la sussistenza dell'obbligo di conto — proprio con riferimento ad un giudizio per resa del conto dei consegnatari delle azioni della Regione Calabria — è stata affermata anche dalle Sezioni Unite della Cassazione, che con la sentenza n. 7390/2007 del 27 marzo 2007 hanno posto i seguenti principi.

a) La riserva di giurisdizione della Corte dei conti *ex* art. 103 della Costituzione, in materia di giudizio di conto, trova fondamento in una «indefettibile funzione di garanzia della regolare gestione contabile e patrimoniale, la quale rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in relazione a tutte le componenti patrimoniali e finanziarie»; pertanto — a prescindere da una specifica disposizione di legge — tale giurisdizione deve ritenersi radicata in capo alla Corte dei conti in forza delle norme ordinamentali di carattere generale (articoli 73 - 75 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 20 e seguenti del regio decreto 28 maggio 1924, n. 827, art. 44 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), che non tollerano deroghe in forza di fonti sublegislative, che ove esistenti vanno disapplicate (in specie l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2002).

b) L'obbligo di rendere il conto giudiziale si estende anche ai soggetti che abbiano la custodia di partecipazioni societarie in possesso dell'ente pubblico e, in tal caso, il sindacato della Corte dei conti «non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti», dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Tuttavia — essendo nettamente distinte l'amministrazione attiva, spettante agli organi titolari dei diritti e poteri connessi all'uso dei beni, e la gestione contabile, spettante a coloro che hanno il maneggio e la custodia dei beni (*cf.* art. 76 del regio decreto n. 2440/1923) — nel giudizio di conto l'agente contabile può essere chiamato a rispondere solo delle operazioni da lui effettuate sulla base di direttive dell'amministrazione-socio, non degli atti di esercizio dei diritti dell'azionista o del titolare di partecipazioni (quali l'espressione del voto, la stipulazione del patto di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione), la cui valutazione è demandata al giudizio di responsabilità.

c) La mancata adozione di misure organizzative idonee ad assicurare un corretto adempimento dell'obbligo di conto non giustifica l'utilizzazione del giudizio per resa del conto con finalità meramente esplorativa, come una sorta di strumento istruttorio diretto ad individuare i soggetti tenuti alla resa del conto. Infatti, è compito del pubblico ministero individuare tali soggetti, sulla base della normativa di settore, trattandosi di figure organiche tipiche, preposte all'esercizio di una pubblica funzione, laddove non può ammettersi un'azione per resa del conto nei confronti di qualsiasi amministratore o dipendente dell'ente pubblico, soltanto a causa della difficoltà d'individuare l'agente consegnatario. In applicazione di tale principio, la Cassazione ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine al giudizio di conto promosso nei confronti del Presidente della Regione Calabria relativamente alla gestione delle partecipazioni societarie in possesso dell'ente, rilevando che ai sensi dell'art. 5, comma secondo, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 15, l'amministrazione di tali beni spettava all'assessore al bilancio, mentre la custodia degli stessi spettava al tesoriere della Regione.



3.2. Quanto poi all'individuazione dell'agente contabile, ovvero il soggetto tenuto alla presentazione del conto sulle azioni, subito dopo la predetta sentenza della Cassazione il legislatore regionale è intervenuto con l'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2007, il quale — in deroga al previgente art. 5 della legge regionale Calabria n. 15/1992 sopra citato — ha previsto che «I soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale sono, a tutti gli effetti, agenti contabili a materia e rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria. Gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista, rendere annualmente il conto con le modalità e termini stabiliti dalla Giunta regionale e sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia, ferme restando le responsabilità previste dal codice civile.».

4. Tanto premesso in generale, nella concreta fattispecie, come si è detto, i convenuti hanno separatamente presentato il medesimo conto giudiziale, relativo alla gestione delle partecipazioni regionali nella Fincalabra S.p.a., in qualità di amministratori e sindaci *pro tempore* della società, proprio in applicazione del predetto art. 8 della legge regionale n. 22/2007.

Risulta quindi evidente che l'applicazione della norma di legge regionale è di pregiudiziale e imprescindibile rilevanza per la decisione dei giudizi riuniti qui in esame, in specie ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alla presentazione del conto e quindi della procedibilità del giudizio su quest'ultimo.

5. Orbene, ad avviso del Collegio vi sono questioni di costituzionalità non manifestamente infondate sull'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007, che ostano ad una applicazione immediata della disposizione (con il riconoscimento della qualifica di agente contabile ai convenuti e della procedibilità del giudizio di conto), per i seguenti motivi.

5.1. Va anzitutto evidenziato che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, la riserva di giurisdizione alla Corte dei conti in materia di «contabilità pubblica» (art. 103, comma 2 della Costituzione) comprende, da un lato, la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile per danno all'amministrazione (sui soggetti che «dispongono», nell'esercizio della loro discrezionalità, di denaro o beni pubblici, con atti amministrativi o di diritto civile); dall'altro, la giurisdizione sui conti giudiziali resi dai soggetti che hanno «maneggio» di valori o beni (ovvero sui soggetti che hanno in semplice custodia valori o beni dell'amministrazione, della cui conservazione e/o dispersione devono rispondere). Tuttavia, il giudice delle leggi non ha equiparato del tutto le due ipotesi, ed in materia di giudizio di conto ha affermato che l'art. 103 della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione tendenzialmente necessaria e generalizzata, in un duplice senso.

5.1.1. In primo luogo, si è ritenuto che l'art. 103 della Costituzione implichi la «necessarietà» dell'assoggettamento a giudizio di conto di coloro che «maneggiano» denaro e valori dell'ente, in funzione di garanzia obiettiva dell'ordinamento. Infatti, fin dalla sentenza n. 114/1975, si è affermato che «è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba esser assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere. Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obbiettiva funzione di garanzia ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale (salvo deroghe temporanee ed eccezionali per i conti consuntivi degli enti locali tassativamente disposte con leggi per il periodo bellico e post-bellico fino alle gestioni relative all'esercizio finanziario 1953) ha trovato costante applicazione». Sulla scorta di questo principio — e della ingiustificata disparità di trattamento che le norme impugnate venivano a creare rispetto ad altre regioni — sono state dichiarate incostituzionali (in relazione agli articoli 3 e 103 della Costituzione) alcune disposizioni di legge regionale che rendevano eventuale l'esame dei rendiconti di soggetti aventi maneggio di pubblico denaro, così limitando la giurisdizione contabile (*cf.* la citata sentenza n. 114 del 1975, sugli articoli 6 e 7 della legge regionale del T.A.A. 1° giugno 1954, n. 11).

Principi del tutto analoghi sono stati affermati dalla sentenza n. 1007 del 1988, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni dettate da un'altra legge regionale (art. 122 dell'Ordinamento regionale degli enti locali nella Regione Sicilia, riapprovato con legge 15 marzo 1963, n. 16) in forza delle quali l'approvazione del conto consuntivo operata dal Consiglio comunale sostituiva «integralmente la decisione relativa al giudizio sul conto consuntivo spettante alla Corte dei conti, rendendo così del tutto eventuale quest'ultimo giudizio e sottraendo, conseguentemente, gli amministratori e i tesoriери dei comuni siciliani al fondamentale dovere di rispondere, nelle forme costituzionalmente previste, della gestione del denaro pubblico da essi svolta. Si tratta, com'è evidente, di una diretta violazione di un principio fondamentale dello «Stato di diritto», recepito dalla Costituzione all'art. 103 e riaffermato da questa Corte nella



sentenza prima ricordata) (ovvero la sentenza n. 114/1975). In particolare, la sentenza n. 1007/1988 ha precisato che l'articolo di legge regionale impugnato, rendendo eventuale il giudizio di conto e sostituendo un giudizio del controllo su quello del controllore, «svuota del tutto la garanzia costituzionale relativa alla regolarità e alla correttezza della gestione del denaro pubblico e, in particolare, la garanzia della necessità del giudizio sul conto. Esso va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione.».

5.1.2. In secondo luogo, è indubbio che la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 103, comma 2, della Costituzione non attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione generalizzata ed automatica, ma solo tendenziale, nella materia della responsabilità amministrativa degli agenti amministrativi per danno all'amministrazione (che, storicamente, in alcune materie era stata attribuita al giudice ordinario, nell'esercizio della discrezionalità legislativa: *cf.* ad esempio sentenze n. 102/1977, n. 189/1984, n. 773/1988, n. 641/1987, n. 46/2008), rendendo quindi necessaria una *interpositio legislatoris*, ovvero norme espresse che attuino la riserva costituzionale delimitando l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti.

Tuttavia, la medesima giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che l'art. 103, comma 2, della Costituzione assoggetta tutti gli «agenti contabili» alla giurisdizione in materia di conti giudiziali della Corte dei conti (di cui all'art. 44 del regio decreto n. 1214/1934) in maniera generalizzata (nei confronti di qualsivoglia amministrazione: sentenza n. 68/1971) ed immediata (a prescindere da apposita *interpositio legislatoris*), fatti salvi alcuni «particolari settori» e sempre che «ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali» (*cf.* in tal senso sentenza n. 115/1970).

In particolare, sono state escluse dall'applicazione immediata dell'art. 103 della Costituzione (ai fini della giurisdizione di conto) solo le ipotesi in cui — per la collocazione costituzionale dei soggetti che svolgono l'attività di «maneggio» di denaro o valori — quest'ultima assuma una valenza «politica» (più che amministrativo-contabile) rientrando nelle garanzie di altri organi statali o regionali (Presidenza della Repubblica, Camere etc.: *cf.* in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 110/1970, n. 129/1981, n. 46/2008, n. 130/2014, n. 107/2015, n. 30/2018, n. 169/2018, n. 43/2019).

Viceversa, è stata sempre pacificamente affermata la giurisdizione di conto sulle gestioni amministrative che non siano coperte da garanzie costituzionali o da norme statutarie di rango costituzionale (comprese le gestioni degli agenti contabili della Regione), in quanto, con il giudizio di conto, non si viene ad impingere nelle «scelte» riservate all'autonomia regionale *ex* art. 122, comma 4 della Costituzione e ai funzionari amministrativi, ma si va a sindacare solo l'attività materiale di custodia di valori o beni da parte dell'agente contabile (*cf.* in tal senso Corte costituzionale sentenza n. 292/2001). Proprio in quest'ottica si è ritenuto che — anche in assenza di norma espressa — alla luce dell'art. 103 della Costituzione qualunque soggetto abbia maneggio di denaro o valori della pubblica amministrazione sia comunque obbligato a rendere il conto alla Corte dei conti ai fini dell'assoggettamento al relativo giudizio, ai sensi dell'art. 44 del regio decreto n. 1214/1934, che deve ritenersi norma di applicazione generale (beninteso nei limiti di altre norme costituzionali e della identità di materia), prevalente anche su presunte esigenze di autonomia delle regioni anche a statuto speciale (respingendo sulla base di queste considerazioni i conflitti di attribuzione sollevati da varie regioni: *cf.* sentenze della Corte costituzionale n. 110 del 1970, n. 211 del 1972, n. 63 del 1973).

5.2. Sotto diverso profilo, va evidenziato che, con una recente sentenza (n. 189/2020), la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare (sia pure incidentalmente) che, mentre i profili «pubblicistico-organizzativi» afferenti al rapporto di servizio degli amministratori regionali rientrano nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, comma 4 della Costituzione), rientrano invece nella competenza statale (*ex* art. 117, comma 1, lettera l), della Costituzione) tanto i profili «civilistici», come i diritti ed obblighi dell'impiego privatizzato dei pubblici dipendenti, quanto i profili «giurisdizionali» come «la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla» e quindi «è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali» (nella fattispecie, si è ritenuto che afferisse al rapporto di servizio, e non invadesse la competenza statale in materia di giurisdizione, una previsione di legge provinciale che prevedeva il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili).

5.3. Alla luce di questa giurisprudenza, l'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007 appare non compatibile con i principi costituzionali, per i seguenti motivi.

5.3.1. Risulta anzitutto evidente, in base a quanto detto, che la funzione dell'obbligo di rendere il conto e del giudizio di conto è responsabilizzare il soggetto che detiene un bene pubblico alla sua custodia, onde evitare di disperderne il valore (a garanzia delle pubbliche finanze); pertanto, qualora si tratti non di beni dotati di valore proprio (come il denaro o le materie), bensì di beni il cui valore è dato dai diritti in essi cartolarizzati (come nel caso delle azioni), tale



responsabilità non può che essere imposta a chi ha la giuridica e concreta possibilità di evitare che questi beni perdano di valore: nella fattispecie, l'ente proprietario della partecipazione, che può esercitare i diritti del socio (ed in particolare il soggetto che in base all'ordinamento interno dell'ente ha l'incarico relativo) al fine di evitare una dispersione del valore sociale per *mala gestio* degli amministratori.

In quest'ottica, secondo consolidata giurisprudenza (Sezione giurisdizionale Toscana sent/ord n. 127/2020 e sentenza n. 302/2019; Sezione Veneto sentenze n. 99/2019, n. 8/2019, n. 124/2017, n. 131/2016, n. 139/2016; Sezione giurisdizionale Calabria n. 221/2021; Sezione Molise n. 53/2018), il «maneggio» di una quota o di una azione non può intendersi che come disponibilità dei relativi diritti di socio: soprattutto attesa la possibile «dematerializzazione» dei titoli azionari, che comunque vanno riportati nel conto giudiziale (*cf.* Sezione giurisdizionale Toscana n. 127/2020, Sezione giurisdizionale Calabria n. 221/2021, Sezione Toscana n. 302/2019, Sezione Veneto n. 122/2017). Ovviamente, ciò non significa che all'agente contabile possa automaticamente addebitarsi, all'esito del giudizio di conto, la diminuzione di valore delle azioni derivanti non dalla sua gestione contabile ma da scelte amministrative (che sono espressione della discrezionalità amministrativa e che trovano la loro sede naturale nel diverso giudizio di responsabilità amministrativa); ma, comunque, a «rendere conto» della gestione deve necessariamente essere il soggetto che la effettua, non un terzo, vanificandosi altrimenti del tutto la funzione «di garanzia» del giudizio della Corte dei conti.

5.3.2. Orbene, l'art. 8 in esame individua come consegnatari delle azioni soggetti che non hanno il «maneggio» (nel senso predetto) delle azioni, ovvero gli amministratori o (addirittura) i sindaci delle società partecipate: soggetti che per definizione non possono esercitare i diritti del socio, non solo in base alle generali norme codicistiche, ma anche del medesimo art. 8, che — pur qualificandoli «agenti contabili a materia» e prevedendo che essi «rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria» — tuttavia precisa che «gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista», diritti del resto riservati ad organi dell'ente in base all'ordinamento interno della Regione (*cf.* la parte in fatto, § 2, lettera *c*), della presente decisione).

Così facendo, con una evidente *fictio iuris*, la disposizione in esame finisce per depotenziare il giudizio di conto, in quanto, da un lato, gli «agenti contabili» da essa individuati non hanno maneggio delle azioni (nel senso predetto) e quindi non possono essere in alcun modo chiamati a risponderne all'esito del giudizio (si tratterebbe di responsabilità per fatto altrui); dall'altro — per converso — finisce per deresponsabilizzare del tutto la regione e gli organi regionali, i cui agenti contabili dovrebbero provvedere alla conservazione del valore delle azioni in base all'ordinamento interno dell'ente.

Pertanto, la disposizione in esame appare in contrasto:

a) con l'art. 103, comma 2, della Costituzione, in particolare con la funzione di garanzia della legalità contabile riservata al giudizio di conto intestato alla Corte dei conti;

b) con l'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione, in quanto — ferma restando la facoltà dell'ente, nell'ambito dei suoi poteri di autorganizzazione, di individuare gli uffici ed i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni — limitando l'ambito della giurisdizione contabile finisce per incidere su una materia riservata alla legge dello Stato (*cf.* sopra, § 5.2);

c) con l'art. 3 della Costituzione, in quanto crea una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile (avendo effettivo maneggio del bene-azione) risponde della propria gestione (*cf.* ad esempio, negli enti locali, il sindaco o il suo delegato, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 175/2016).

5.4. Infine, diversamente da quanto affermato dal Magistrato istruttore (con riferimento ai soli revisori dei conti) ritiene il Collegio che l'art. 8 della legge regionale n. 22/2007 non possa né disapplicarsi in forza delle norme statali (attesi i nuovi criteri di riparto della competenza legislativa fissati dall'art. 117 della Costituzione dopo la riforma costituzionale), né interpretarsi come semplice attribuzione ai convenuti (in specie, ai revisori) della qualifica di agente contabile «per debito di vigilanza», che non è tenuto alla presentazione del conto giudiziale (ai sensi dell'art. 32 del R.c.g.S.).

Infatti, la disposizione in esame manifesta un'univoca volontà legislativa di esonerare gli uffici regionali dall'obbligo di rendere il conto delle azioni, traslandolo sugli amministratori della società partecipata: tanto per la lettera dell'art. 8 medesimo (in cui si prevede che sia i revisori sia gli amministratori sono «a tutti gli effetti, agenti contabili a materia», devono «rendere annualmente il conto» e «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti»), quanto per la genesi della norma in questione (intervenuta immediatamente dopo la pronuncia della Cassazione del 27 marzo 2007, che affermava sussistere la giurisdizione contabile sulla gestione delle partecipazioni societarie in possesso dell'ente, ma individuava come agenti contabili non gli organi della società partecipata, bensì soggetti diversi aventi effettivo «maneggio» della partecipazione).



In altri termini, non può accedersi ad una interpretazione «costituzionalmente orientata» della disposizione regionale, che renda superfluo il giudizio di costituzionalità.

5.5. Pertanto, la questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge regionale Calabria n. 22/2007 risulta non manifestamente infondata.

6. È altresì evidente che la predetta questione di costituzionalità dell'art. 8 citato è di innegabile rilevanza nel presente giudizio.

6.1. Anzitutto, come sopra precisato, l'applicazione della norma in esame è condizione pregiudiziale di procedibilità dei giudizi sui conti qui in esame, in quanto i convenuti non possono ritenersi agenti contabili (il giudizio non è procedibile) se non in forza di tale norma, non avendo essi «maneggio» delle azioni in senso tecnico.

Dunque, la questione di costituzionalità della norma condiziona la stessa possibilità di addivenire ad una pronuncia del giudice, dovendosi in caso di incostituzionalità richiedere il conto a soggetti diversi, aventi l'effettivo «maneggio» delle azioni.

6.2. Inoltre, nel merito, allo stato degli atti risulta una diminuzione del valore della partecipazione (*cf.*: sopra, parte in fatto, § 2, lettera e)).

Tale circostanza non consente di addivenire ad un immediato scarico, e di ritenere irrilevante il problema della legittimazione passiva nel giudizio di conto (della procedibilità) in forza del principio della «ragione più liquida»: occorre invece preliminarmente accertare chi fosse l'agente contabile tenuto alla custodia delle azioni e verificare se la diminuzione del loro valore sia addebitabile a sue condotte o a scelte dell'amministrazione.

7. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale della Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione dei giudizi riuniti in epigrafe indicati, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della cancelleria di cui al dispositivo.

8. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria non definitivamente pronunciando nei giudizi riuniti numeri 22950-22951-22955-22956 così provvede:

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 3, 117 e 103 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007, prospettate nei termini di cui in motivazione;

Ordina la sospensione dei giudizi riuniti;

Ordina alla segreteria della Sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero ed al Presidente della Giunta regionale della Calabria;

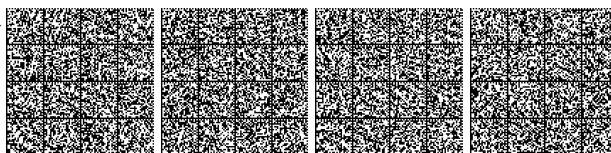
alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio regionale della Calabria;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Catanzaro, 9 febbraio 2022

Il Presidente estensore: CIRILLO



N. 44

*Ordinanza dell'8 febbraio 2023 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale
per la Regione Calabria nel procedimento contabile a carico di M. D.O.*

Responsabilità amministrativa e contabile - Agenti contabili - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Previsione che individua i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali, a tutti gli effetti, come agenti contabili a materia che rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria.

- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), art. 8.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Nelle persone dei seguenti magistrati:

Luigi Cirillo, presidente;

Natale Longo, giudice;

Guido Tarantelli, giudice relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di conto iscritto al n. 23060 del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale n. ... presentato dall'ing. M.D.O. (amministratore unico della società Ferrovie della Calabria s.r.l., nominato con verbale dell'assemblea dei soci del ...), quale consegnatario per l'esercizio finanziario ..., rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Gentile (con domicilio pec massimogentile@ordineavvocatiroma.org), giusta procura allegata alla memoria depositata il 20 gennaio 2020.

CONVENUTO

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Udito, all'udienza dell'8 febbraio 2022, il pubblico ministero nella persona del V.P.G. dott. Giovanni Di Pietro il quale escludeva la responsabilità del D.O., in quanto non disponeva dei poteri di gestione effettiva del patrimonio azionario e sociale, la cui riduzione era conseguenza di una scelta della Regione Calabria, e concludeva per l'esclusione dell'addebito all'agente contabile e per la regolarità contabile del conto; non comparso in udienza l'agente contabile, il cui difensore costituito, con nota del 7 febbraio 2022, aveva comunicato un impedimento oggettivo del domiciliatario a presenziare in udienza e si riportava comunque agli atti depositati.

PREMESSO IN FATTO

1. Il giudizio in epigrafe si riferisce ad un conto giudiziale delle partecipazioni della Regione Calabria della società Ferrovie della Calabria s.r.l. (partecipata dalla Regione Calabria), relativo all'esercizio ..., presentato dal convenuto in qualità amministratore unico della società.

2. Nella relazione del 6 settembre 2021 il magistrato istruttore rimetteva al collegio «le valutazioni sulla regolarità o meno della gestione dell'agente contabile», sulla scorta delle considerazioni seguenti:

a) i consegnatari delle azioni, che sono beni mobili ai sensi dell'art. 20, lettera c) del regolamento per la contabilità generale dello Stato, regio decreto n. 827/1924 (d'ora in avanti abbreviato in «R.c.g.S.»), sono assoggettati all'obbligo di contoex art. 32, comma 1 R.c.g.S e sono tenuti a presentarlo alla propria amministrazioneex art. 624 R.c.g.S. (eccezion fatta per alcuni soggetti, come i consegnatari di beni mobili «per debito di vigilanza», esclusi dall'obbligo di contoex art. 32, comma 2 e 624 R.c.g.S.) e «rispondono delle variazioni dei crediti loro affidati»ex art. 29, ultimo comma R.c.g.S.;



b) con la sentenza n. 7390/2007 (relativa proprio ai consegnatari delle azioni della Regione Calabria, in un esercizio precedente), le Sezioni unite della Cassazione avevano precisato che:

aa) tra i consegnatari «per debito di custodia» o «per debito di vigilanza» (art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2002) rientrano anche i consegnatari delle azioni, a prescindere da espressa previsione di legge o regolamento, in applicazione diretta dell'art. 103 della Costituzione;

bb) nel giudizio sui conti giudiziali dei titoli di credito il sindacato della Corte dei conti «non è limitato alla custodia ed alla gestione dei titoli originari nella loro materialità, ma si estende alle variazioni del loro valore ed agli utili e ai dividendi distribuiti, dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827»; fermo restando che oggetto del giudizio sono il conto e le operazioni effettuate dall'agente contabile sulla base delle direttive del socio, non gli atti di esercizio dei poteri del socio da parte dell'amministrazione (ex 2350, 2351, 2408, 2409 del codice civile), dei quali ovviamente rispondono i funzionari amministrativi nella diversa sede del giudizio di responsabilità;

c) la Regione Calabria, a seguito della suddetta pronuncia della Cassazione, con l'art. 8 della legge regionale n. 22 del 5 ottobre 2007, aveva attribuito «a tutti gli effetti» la qualifica di «agenti contabili a materia» ai suoi delegati «negli organi di amministrazione o nei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale», prevedendo che essi devono «adeguatamente supportare la regione nell'esercizio dei suoi diritti di azionista» e «rendere il conto» e che essi «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia»; norma rimasta vigente, sebbene successivamente fosse stato creato un apposito «Dipartimento controlli» (con la delibera di giunta regionale n. 308/2011) e fossero stati definiti sia i compiti dei vari settori regionali interessati alla gestione e controllo della società a partecipazione regionale (con delibera della giunta regionale n. 12 del 10 gennaio 2012) sia i rapporti tra le diverse strutture regionali che esercitano funzioni di vigilanza e controllo sulle società e sulle fondazioni *in house* della Regione Calabria (decreto del dirigente del Dipartimento «controlli» n. 4854 del 28 marzo 2013);

d) il magistrato relatore evidenziava, altresì, che con gli «indirizzi di coordinamento organizzativo» resi dalle sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti allegati al parere n. 2/2015 si era ritenuto che il consegnatario delle azioni fosse non chi custodisce materialmente detti titoli di credito (ovvero, di norma, il tesoriere), bensì il soggetto responsabile della gestione delle azioni stesse, e quindi — a seconda di quanto prevede l'ordinamento interno dell'ente — il titolare dell'ufficio cui riferiscono i soggetti che partecipano all'assemblea esercitando i diritti del socio, oppure il sindaco (o un suo delegato) quando la partecipazione all'assemblea è riservata a quest'ultimo (o a un soggetto da lui delegato);

e) nella concreta fattispecie, il conto qui in esame era stato presentato dall'agente contabile individuato dalla legge (in qualità di amministratore unico della società Ferrovie della Calabria s.r.l., nominato con verbale dell'assemblea dei soci del ...) e approvato e parificato dal Dipartimento regionale bilancio, patrimonio e finanze; esso presentava (come risultante dai conti e dal libro soci e dalle delibere del c.d.a.) una riduzione del valore (formale e sostanziale) della partecipazione regionale, a causa di una delibera dell'assemblea dei soci che riduceva il capitale sociale di euro 5.499.680 a copertura delle perdite di esercizio iscritte al bilancio al 31 dicembre 2014;

f) sulla base di quanto sopra dettagliato, il magistrato istruttore del conto concludeva chiedendo al collegio di pronunciare la irregolarità del conto e della gestione, adottando i provvedimenti al riguardo (tra cui la trasmissione degli atti al P.M.). A tal fine si richiamava la pregressa giurisprudenza secondo cui:

da un lato, consegnatario delle azioni è colui che in base all'ordinamento dell'ente esercita i diritti del socio nella società partecipata («maneggia» le azioni in senso tecnico: sezione Molise, 15 novembre 2017, n. 64; sezione Veneto, 18 ottobre 2017, n. 122, sezione Veneto, 25 giugno 2019, n. 99, sezione controllo Toscana, delibera 17/2010/PAR);

dall'altro, il conto deve considerare anche le variazioni di valore subite dalla partecipazione a causa di utili e perdite (ex art. 20, lettera c) e art. 29 del regio decreto n. 827/1924), per cui vanno documentate anche le modalità di gestione societaria e come sono state applicate le direttive del socio pubblico (sezione Veneto, 10 febbraio 2012, n. 62; sezione Molise, 15 novembre 2017, n. 64; sezione Veneto, 18 ottobre 2017, n. 122; Cassazione SS.UU., ordinanza 6 febbraio 2007, n. 7390), fermo restando che eventuali danni da cattiva gestione esulerebbero dal giudizio di conto e potrebbero al limite dar luogo ad ordinario giudizio di responsabilità amministrativa per il mancato esercizio dei diritti di socio, a cura del P.M. (Corte dei conti, sezione controllo Toscana, delibera 17/2010/PAR).

3. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione dell'8 febbraio 2022, in data 20 gennaio 2022 si costituiva l'epigrafato difensore del convenuto, depositando memoria difensiva nelle quali rappresentava la propria estraneità alla vicenda, per i seguenti motivi:

a) la riduzione del capitale sociale del ..., passato da euro 23.751.213,00 ad euro 18.251.533,00, è stata disposta nell'assemblea straordinaria del ..., in conseguenza delle specifiche indicazioni formulate dalla Regione Calabria per consentire il ripianamento delle perdite iscritte al bilancio al 31 dicembre 2014 e la Regione Calabria, nella sua qualità di socio unico di Ferrovie della Calabria, nell'ambito dell'assemblea dei soci per l'approvazione del bilancio indetta in



data ..., chiedeva la riclassificazione del bilancio, eliminando le poste relative ad interessi passivi dalla stessa dovuti — in qualità di committente del servizio — per ritardati pagamenti maturati negli anni 2012, 2013 e 2014, per un importo complessivo di euro 6.831.586,41; il bilancio del 2014 veniva dunque aggiornato con le variazioni che determinavano un risultato di esercizio con un nuovo disavanzo, indicato negli atti di bilancio, di euro 5.499.680,00;

b) in esecuzione del deliberato il collegio sindacale esprimeva il proprio parere favorevole al nuovo progetto di bilancio, tramite relazione integrativa del ...;

c) il convenuto non aveva svolto alcuna «attività di gestione», ma di «mera detenzione», essendosi lo stesso limitato a dare seguito — mediante convocazione dell'assemblea straordinaria — alla volontà espressa dalla regione, quale socio unico, nell'assemblea dei soci del ..., di procedere con la riclassificazione del bilancio — eliminando le poste relative ad interessi passivi dalla stessa dovuti — e, dunque, con la riduzione del capitale.

4. All'udienza dell'8 febbraio 2022, dato atto della comunicazione del difensore costituito e sentito il pubblico ministero, che concludeva come in epigrafe, il giudizio passava in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Oggetto del giudizio qui in esame è il conto giudiziale riferito alla gestione contabile (consegnatario delle partecipazioni della società Ferrovie della Calabria s.r.l., partecipata della Regione Calabria) per l'esercizio finanziario ..., in qualità o di amministratore unico della società.

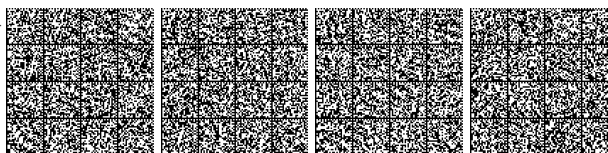
2. In via preliminare, la decisione su detti conti non può che partire dall'accertamento dell'obbligo di rendere il conto giudiziale, essendo privo di rilevanza giuridica un conto presentato da un soggetto su cui non incombono gli obblighi della gestione contabile di beni dell'amministrazione pubblica (in forza di un atto di incarico formale o del «maneggio» di fatto: art. 178 R.c.g.S.) e quindi la responsabilità delle entrate non riversate e delle uscite prive di valido titolo (articoli 74 e 85 L.c.g.S. e 45 e 54 regio decreto n. 1214/1934).

2.1. In merito a tale questione, anzitutto, è pacifico che sussiste l'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della regione, in base alle norme generali di contabilità dello Stato (articoli 20, lettera c), 29 ultimo comma e 32 regio decreto n. 827/1924) — la cui disciplina è riferibile non solo alle azioni, ma alle partecipazioni societarie in genere, indipendentemente dal «titolo», atteso il richiamo anche a «diritti», tra cui quelli derivanti dalla detenzione di quota societaria — applicabili alle regioni ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3 del decreto-legge n. 453/1993 e degli articoli 3 e 6, comma 2, legge n. 658/1984 (nonché dell'art. 93, comma 2 del decreto legislativo n. 267/2000 e degli articoli 137 e 18, lettera a) del codice della giustizia contabile).

Del resto, la sussistenza dell'obbligo di conto — proprio con riferimento ad un giudizio per resa del conto dei consegnatari delle azioni della Regione Calabria — è stata affermata anche dalle sezioni unite della Cassazione, che con la sentenza n. 7390/2007 del 27 marzo 2007 — in cui si fa riferimento indistintamente ad azioni e quote societarie — hanno posto i seguenti principi:

a) la riserva di giurisdizione della Corte dei conti ex art. 103 della Costituzione, in materia di giudizio di conto, trova fondamento in una «indefettibile funzione di garanzia della regolare gestione contabile e patrimoniale, la quale rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in relazione a tutte le componenti patrimoniali e finanziarie»; pertanto — a prescindere da una specifica disposizione di legge — tale giurisdizione deve ritenersi radicata in capo alla Corte dei conti in forza delle norme ordinamentali di carattere generale (articoli 73-75 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 20 e seguenti del regio decreto 28 maggio 1924, n. 827, art. 44 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), che non tollerano deroghe in forza di fonti sublegislative, che ove esistenti vanno disapplicate (in specie l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2002);

b) l'obbligo di rendere il conto giudiziale si estende anche ai soggetti che abbiano la custodia di partecipazioni societarie in possesso dell'ente pubblico, ed in tal caso il sindacato della Corte dei conti «non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti», dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Tuttavia — essendo nettamente distinte l'amministrazione attiva, spettante agli organi titolari dei diritti e poteri connessi all'uso dei beni, e la gestione contabile, spettante a coloro che hanno il maneggio e la custodia dei beni (cfr: art. 76 del regio decreto n. 2440/1923) — nel giudizio di conto l'agente contabile può essere chiamato a rispondere solo delle operazioni da lui effettuate sulla base di direttive dell'amministrazione-socio, non degli atti di esercizio dei diritti dell'azionista o del titolare di partecipazioni (quali l'espressione del voto, la stipulazione del patto di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione), la cui valutazione è demandata al giudizio di responsabilità;



c) la mancata adozione di misure organizzative idonee ad assicurare un corretto adempimento dell'obbligo di conto non giustifica l'utilizzazione del giudizio per resa del conto con finalità meramente esplorativa, come una sorta di strumento istruttorio diretto ad individuare i soggetti tenuti alla resa del conto. Infatti, è compito del pubblico ministero individuare tali soggetti, sulla base della normativa di settore, trattandosi di figure organiche tipiche, preposte all'esercizio di una pubblica funzione, laddove non può ammettersi un'azione per resa del conto nei confronti di qualsiasi amministratore o dipendente dell'ente pubblico, soltanto a causa della difficoltà d'individuare l'agente consegnatario. In applicazione di tale principio, la Cassazione ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine al giudizio di conto promosso nei confronti del presidente della Regione Calabria relativamente alla gestione delle partecipazioni societarie in possesso dell'ente, rilevando che ai sensi dell'art. 5, comma secondo, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 15, l'amministrazione di tali beni spettava all'assessore al bilancio, mentre la custodia degli stessi spettava al tesoriere della regione.

2.2. Quanto poi all'individuazione dell'agente contabile, ovvero il soggetto tenuto alla presentazione del conto sulle azioni, subito dopo la predetta sentenza della Cassazione il legislatore — regionale è intervenuto con l'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2007, il quale — in deroga al previgente art. 5 della legge regionale della Calabria n. 15/1992 sopra citato — ha previsto che «I soggetti nominati o designati dalla regione o proposti dai rappresentanti della regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale sono, a tutti gli effetti, agenti contabili a materia e rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria. Gli stessi devono supportare adeguatamente la regione nell'esercizio dei diritti di azionista, rendere annualmente il conto con le modalità e termini stabiliti dalla giunta regionale e sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia, ferme restando le responsabilità previste dal codice civile.».

3. Tanto premesso in generale, nella concreta fattispecie, come si è detto, il convenuto ha presentato il conto giudiziale, relativo alla gestione delle partecipazioni regionali nella Ferrovie della Calabria s.r.l., in qualità di amministratore unico della società, proprio in applicazione del predetto art. 8 della legge regionale n. 22/2007.

Risulta quindi evidente che la applicazione della norma di legge regionale è di pregiudiziale e imprescindibile rilevanza per la decisione del giudizio qui in esame, in specie ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alla presentazione del conto e quindi della procedibilità del giudizio su quest'ultimo.

4. Orbene, ad avviso del collegio vi sono questioni di costituzionalità non manifestamente infondate sull'art. 8 della legge regionale della Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007, che ostano ad una applicazione immediata della disposizione (con il riconoscimento della qualifica di agente contabile al convenuto e della procedibilità del giudizio di conto), per i seguenti motivi.

4.1. Va anzitutto evidenziato che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, la riserva di giurisdizione alla Corte dei conti in materia di «contabilità pubblica» (art. 103, comma 2 della Costituzione) comprende, da un lato, la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile per danno all'amministrazione (sui soggetti che «dispongono», nell'esercizio della loro discrezionalità, di denaro o beni pubblici, con atti amministrativi o di diritto civile); dall'altro, la giurisdizione sui conti giudiziali resi dai soggetti che hanno «maneggio» di valori o beni (ovvero sui soggetti che hanno in semplice custodia valori o beni dell'amministrazione, della cui conservazione e/o dispersione devono rispondere). Tuttavia, il giudice delle leggi non ha equiparato del tutto le due ipotesi, ed, in materia di giudizio di conto ha affermato che l'art. 103 della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione tendenzialmente necessaria e generalizzata, in un duplice senso.

4.1.1. In primo luogo, si è ritenuto che l'art. 103 della Costituzione implichi la «necessarietà» dell'assoggettamento a giudizio di conto di coloro che «maneggiano» denaro e valori dell'ente, in funzione di garanzia obiettiva dell'ordinamento. Infatti, fin dalla sentenza n. 114/1975, si è affermato che «è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba esser assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere. Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obbiettiva funzione di garanzia ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale (salvo deroghe temporanee ed eccezionali per i conti consuntivi degli enti locali tassativamente disposte con leggi per il periodo bellico e post-bellico fino alle gestioni relative all'esercizio finanziario 1953) ha trovato costante applicazione». Sulla scorta di questo principio — e della ingiustificata disparità di



trattamento che le norme impugnate venivano a creare rispetto ad altre regioni — sono state dichiarate incostituzionali (in relazione agli articoli 3 e 103 della Costituzione) alcune disposizioni di legge regionale che rendevano eventuale l'esame dei rendiconti di soggetti aventi maneggio di pubblico denaro, così limitando la giurisdizione contabile (*cf.* la citata sentenza n. 114 del 1975, sugli articoli 6 e 7 della legge regionale del T.A.A. 1° giugno 1954, n. 11).

Principi del tutto analoghi sono stati affermati dalla sentenza n. 1007 del 1988, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni dettate da un'altra legge regionale (art. 122 dell'Ordinamento regionale degli enti locali nella Regione Sicilia, riapprovato con legge 15 marzo 1963, n. 16) in forza delle quali l'approvazione del conto consuntivo operata dal consiglio comunale sostituiva «integralmente la decisione relativa al giudizio sul conto consuntivo spettante alla Corte dei conti, rendendo così del tutto eventuale quest'ultimo giudizio e sottraendo, conseguentemente, gli amministratori e i tesorieri dei comuni siciliani al fondamentale dovere di rispondere, nelle forme costituzionalmente previste, della gestione del denaro pubblico da essi svolta. Si tratta, com'è evidente, di una diretta violazione di un principio fondamentale dello «Stato di diritto», recepito dalla Costituzione all'art. 103 e riaffermato da questa Corte nella sentenza prima ricordata» (ovvero la sentenza n. 114/1975). In particolare, la sentenza n. 1007/1988 ha precisato che l'articolo di legge regionale impugnato, rendendo eventuale il giudizio di conto e sostituendo un giudizio del controllo su quello del controllore, «svuota del tutto la garanzia costituzionale relativa alla regolarità e alla correttezza della gestione del denaro pubblico e, in particolare, la garanzia della necessità del giudizio sul conto. Esso va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione.»

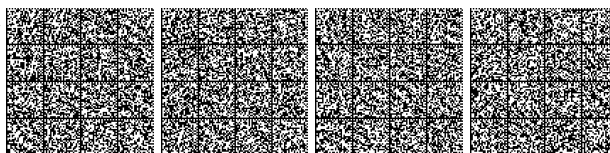
4.1.2. In secondo luogo, è indubbio che la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 103, comma 2 della Costituzione, non attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione generalizzata ed automatica, ma solo tendenziale, nella materia della responsabilità amministrativa degli agenti amministrativi per danno all'amministrazione (che, storicamente, in alcune materie era stata attribuita al giudice ordinario, nell'esercizio della discrezionalità legislativa: *cf.* ad esempio sentenze n. 102/1977, n. 189/1984, n. 773/1988, n. 641/1987, n. 46/2008), rendendo quindi necessaria una *interpositio legislatoris*, ovvero norme espresse che attuino la riserva costituzionale delimitando l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti.

Tuttavia, la medesima giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che l'art. 103, comma 2 della Costituzione, assoggetta tutti gli «agenti contabili» alla giurisdizione in materia di conti giudiziali della Corte dei conti (di cui all'art. 44 del regio decreto n. 1214/1934) in maniera generalizzata (nei confronti di qualsivoglia amministrazione: sentenza n. 68/1971) ed immediata (a prescindere da apposita *interpositio legislatoris*), fatti salvi alcuni «particolari settori» e sempre che «ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali» (*cf.* in tal senso sentenza n. 115/1970).

In particolare, sono state escluse dall'applicazione immediata dell'art. 103 della Costituzione (ai fini della giurisdizione di conto) solo le ipotesi in cui — per la collocazione costituzionale dei soggetti che svolgono l'attività di «maneggio» di denaro o valori — quest'ultima assuma una valenza «politica» (più che amministrativo-contabile) rientrando nelle garanzie di altri organi statali o regionali (Presidenza della Repubblica, Camere etc.: *cf.* in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 110/1970, n. 129/1981, n. 46/2008, n. 130/2014, n. 107/2015, n. 30/2018, n. 169/2018, n. 43/2019).

Viceversa, è stata sempre pacificamente affermata la giurisdizione di conto sulle gestioni amministrative che non siano coperte da garanzie costituzionali o da norme statutarie di rango costituzionale (comprese le gestioni degli agenti contabili della regione), in quanto, con il giudizio di conto, non si viene ad impingere nelle «scelte» riservate all'autonomia regionale *ex* art. 122, comma 4 della Costituzione, ed ai funzionari amministrativi, ma si va a sindacare solo l'attività materiale di custodia di valori o beni da parte dell'agente contabile (*cf.* in tal senso Corte costituzionale sentenza n. 292/2001). Proprio in quest'ottica si è ritenuto che — anche in assenza di norma espressa — alla luce dell'art. 103 della Costituzione, qualunque soggetto abbia maneggio di denaro o valori della pubblica amministrazione sia comunque obbligato a rendere il conto alla Corte dei conti ai fini dell'assoggettamento al relativo giudizio, ai sensi dell'art. 44 del regio decreto n. 1214/1934, che deve ritenersi norma di applicazione generale (beninteso nei limiti di altre norme costituzionali e della identità di materia), prevalente anche su presunte esigenze di autonomia delle regioni anche a statuto speciale (respingendo sulla base di queste considerazioni i conflitti di attribuzione sollevati da varie regioni: *cf.* sentenze della Corte costituzionale n. 110 del 1970, n. 211 del 1972, n. 63 del 1973).

4.2. Sotto diverso profilo, va evidenziato che, con una recente sentenza (n. 189/2020), la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare (sia pure incidentalmente) che, mentre i profili «pubblicistico-organizzativi» afferenti al rapporto di servizio degli amministratori regionali rientrano nella competenza residuale delle regioni (art. 117, comma 4 della Costituzione), rientrano invece nella competenza statale (*ex* art. 117, comma 1, lettera l) della Costituzione)



tanto i profili «civilistici» come i diritti ed obblighi dell'impiego privatizzato dei pubblici dipendenti, quanto i profili «giurisdizionali» come «la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla» e quindi «è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali» (nella fattispecie, si è ritenuto che afferisse al rapporto di servizio, e non invadesse la competenza statale in materia di giurisdizione, una previsione di legge provinciale che prevedeva il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili).

4.3. Alla luce di questa giurisprudenza, l'art. 8 della legge regionale della Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007 appare non compatibile con i princ.ipi costituzionali, per i seguenti motivi.

4.3.1. Risulta anzitutto evidente, in base a quanto detto, che la funzione dell'obbligo di rendere il conto e del giudizio di conto è responsabilizzare il soggetto che detiene un bene pubblico alla sua custodia, onde evitare di disperderne il valore (a garanzia delle pubbliche finanze); pertanto, qualora si tratti non di beni dotati di valore proprio (come il denaro o le materie), bensì di beni il cui valore è dato dai diritti in essi cartolarizzati (come nel caso delle azioni), tale responsabilità non può che essere imposta a chi ha la giuridica e concreta possibilità di evitare che questi beni perdano di valore: nella fattispecie, l'ente proprietario della partecipazione, che può esercitare i diritti del socio (ed in particolare il soggetto che in base all'ordinamento interno dell'ente ha l'incarico relativo) al fine di evitare una dispersione del valore sociale per *mala gestio* degli amministratori.

In quest'ottica, secondo consolidata giurisprudenza (sezione giuridica Toscana sentenza/ordinanza n. 127/2020 e sentenza n. 302/2019; sezione Veneto sentenze n. 99/2019 n. 8/2019, n. 124/2017, n. 131/2016, n. 139/2016; sezione giuridica Calabria n. 221/2021; sezione Molise n. 53/2018), il «maneggio» di una quota o di una azione non può intendersi che come disponibilità dei relativi diritti di socio: soprattutto attesa la possibile «dematerializzazione» dei titoli azionari, che comunque vanno riportati nel conto giudiziale (*cf.* sezione giuridica Toscana n. 127/2020, sezione giuridica Calabria n. 221/2021, sezione Toscana n. 302/2019, sezione Veneto n. 122/2017). Ovviamente, ciò non significa che all'agente contabile possa automaticamente addebitarsi, all'esito del giudizio di conto, la diminuzione di valore delle azioni derivanti non dalla sua gestione contabile ma da scelte amministrative (che sono espressione della discrezionalità amministrativa e che trovano la loro sede naturale nel diverso giudizio di responsabilità amministrativa); ma, comunque, a «rendere conto» della gestione deve necessariamente essere il soggetto che la effettua, non un terzo, vanificandosi altrimenti del tutto la funzione «di garanzia» del giudizio della Corte dei conti.

4.3.2. Orbene, l'art. 8 in esame individua come consegnatari delle azioni soggetti che non hanno il «maneggio» (nel senso predetto) delle azioni, ovvero gli amministratori o (addirittura) i sindaci delle società partecipate: soggetti che per definizione non possono esercitare i diritti del socio, non solo in base alle generali norme codicistiche, ma anche del medesimo art. 8, che — pur qualificandoli «agenti contabili a materia» e prevedendo che essi «rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria» — tuttavia precisa che «gli stessi devono supportare adeguatamente la regione nell'esercizio dei diritti di azionista», diritti del resto riservati ad organi dell'ente in base all'ordinamento interno della regione (*cf.* la parte in fatto, § 2, lettera c) della presente decisione).

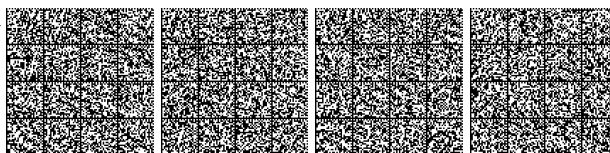
Così facendo, con una evidente *fictio iuris*, la disposizione in esame finisce per depotenziare il giudizio di conto, in quanto, da un lato, gli «agenti contabili» da essa individuati non hanno maneggio delle partecipazioni (nel senso predetto) e quindi non possono essere in alcun modo chiamati a risponderne all'esito del giudizio (si tratterebbe di responsabilità per fatto altrui); dall'altro — per converso — finisce per deresponsabilizzare del tutto la regione e gli organi regionali, i cui agenti contabili dovrebbero provvedere alla conservazione del valore delle partecipazioni in base all'ordinamento interno dell'ente.

Pertanto, la disposizione in esame appare in contrasto:

a) con l'art. 103, comma 2 della Costituzione, in particolare con la funzione di garanzia della legalità contabile riservata al giudizio di conto intestato alla Corte dei conti;

b) con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, in quanto — ferma restando la facoltà dell'ente, nell'ambito dei suoi poteri di autorganizzazione, di individuare gli uffici ed i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni — limitando l'ambito della giurisdizione contabile finisce per incidere su una materia riservata alla legge dello Stato (*cf.* sopra, § 5.2);

c) con l'art. 3 della Costituzione, in quanto crea una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile (avendo effettivo maneggio del bene-azione) risponde della propria gestione (*cf.* ad esempio, negli enti locali, il sindaco o il suo delegato, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 175/2016).



4.4. Inoltre, ritiene il collegio che l'art. 8 della legge regionale n. 22/2007 non possa né disapplicarsi in forza delle norme statali (attesi i nuovi criteri di riparto della competenza legislativa fissati dall'art. 117 della Costituzione dopo la riforma costituzionale), né interpretarsi come semplice attribuzione al convenuto della qualifica di agente contabile «per debito di vigilanza», che non è tenuto alla presentazione del conto giudiziale (ai sensi dell'art. 32 R.c.g.S.).

Infatti, la disposizione in esame manifesta un'univoca volontà legislativa di esonerare gli uffici regionali dall'obbligo di rendere il conto delle azioni, traslandolo sugli amministratori della società partecipata: tanto per la lettera dell'art. 8 medesimo (in cui si prevede che sia i revisori sia gli amministratori sono «a tutti gli effetti, agenti contabili a materia»), devono «rendere annualmente il conto» e «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti»), quanto per la genesi della norma in questione (intervenuta immediatamente dopo la pronuncia della Cassazione del 27 marzo 2007, che affermava sussistere la giurisdizione contabile sulla gestione delle partecipazioni societarie in possesso dell'ente, ma individuava come agenti contabili non gli organi della società partecipata, bensì soggetti diversi aventi effettivo «maneggio» della partecipazione).

In altri termini, non può accedersi ad una interpretazione «costituzionalmente orientata» della disposizione regionale, che renda superfluo il giudizio di costituzionalità.

4.5. Pertanto, la questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge regionale della Calabria n. 22/2007 risulta non manifestamente infondata.

5. È altresì evidente che la predetta questione di costituzionalità dell'art. 8 citato è di innegabile rilevanza nel presente giudizio.

5.1. Anzitutto, come sopra precisato, l'applicazione della norma in esame è condizione pregiudiziale di procedibilità del giudizio sul conto qui in esame, in quanto il convenuto non può ritenersi agente contabile (il giudizio non è procedibile) se non in forza di tale norma, non avendo «maneggio» delle partecipazioni in senso tecnico. Dunque, la questione di costituzionalità della norma condiziona la stessa possibilità di addivenire ad una pronuncia del giudice, dovendosi in caso di incostituzionalità richiedere il conto a soggetti diversi, aventi l'effettivo «maneggio» delle partecipazioni.

5.2. Inoltre, nel merito, allo stato degli atti risulta una diminuzione del valore della partecipazione (*cf.* sopra, parte in fatto, § 2, lettera e).

Tale circostanza non consente di addivenire ad un immediato scarico, e di ritenere irrilevante il problema della legittimazione passiva nel giudizio di conto (della procedibilità) in forza del principio della «ragione più liquida»: occorre invece preliminarmente accertare chi fosse l'agente contabile tenuto alla custodia delle partecipazioni e verificare se la diminuzione del loro valore sia addebitabile a sue condotte o a scelte dell'amministrazione.

6. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale della Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in epigrafe indicato, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della cancelleria di cui al dispositivo.

7. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P. Q. M.

La corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria non definitivamente pronunciando nel giudizio n. 23060 così provvede;

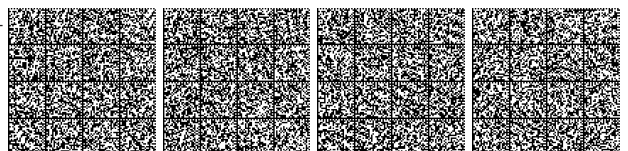
Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 3, 117 e 103 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007, prospettate nei termini di cui in motivazione;

Ordina la sospensione del giudizio;

Ordina alla segreteria della Sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero ed al presidente della giunta regionale della Calabria;

alla comunicazione della presente ordinanza al presidente del consiglio regionale della Calabria;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Catanzaro, 8 febbraio 2022

Il Presidente estensore: CIRILLO

23C00069

N. 45

Ordinanza del 4 ottobre 2022 del Tribunale di Terni nel procedimento penale a carico di P. G.

Reati e pene - Codice delle leggi antimafia - Violazioni al codice della strada - Previsione della pena dell'arresto da sei mesi a tre anni nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 73.

TRIBUNALE DI TERNI

Il Got. dott. Helenia Ercoli, alla pubblica udienza del 4 ottobre 2022, nel procedimento in epigrafe indicato, nei confronti di P.G., in atti generalizzato; sentite le conclusioni formulate all'odierna udienza dalle parti, pronuncia la seguente ordinanza.

1. Oggetto della questione di legittimità costituzionale.

Il tribunale, consideratane la non manifesta infondatezza e la rilevanza nel caso concreto, ritiene di dover accogliere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in relazione agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma della Costituzione, sollevata dall'imputato.

2. Rilevanza della questione.

La questione di legittimità che viene rimessa al sindacato di costituzionalità ha rilevanza nel procedimento in corso, in quanto il procedimento in esame verte sulla contestazione del reato p. e p. dal citato art. 73.

In particolare, dagli atti di indagine acquisiti al giudizio emerge che l'imputato è stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con decreto del Tribunale di Terni depositato il 5 ottobre 2016.

In data ... veniva sottoposto ad un controllo dagli agenti di P.G. in servizio presso la Questura di Terni, mentre era alla guida dell'autovettura targata ... dopo che la patente di guida gli era stata revocata con provvedimento del ... della Prefettura di Terni.

Le emergenze processuali comprovano dunque una condotta riconducibile a quella sanzionata dalla citata norma incriminatrice, che, come noto, punisce con la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni la guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione personale.

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito che «la depenalizzazione del reato di guida senza patente di cui all'art. 116 del codice della strada a seguito del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, non si estende all'ipotesi in cui la guida senza patente venga posta in essere da persona sottoposta a misura di prevenzione personale, in relazione alla quale l'art. 73 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, prevede un autonomo reato»



(Cassazione I, 6 agosto 2019, n. 35772; Cassazione V, 12 dicembre 2017, n. 8223/2018; Cassazione I, 13 giugno 2013, n. 27828; Cassazione I, 18 febbraio 2013, n. 13626).

Nella specie, l'infrazione (guida con patente revocata) sussiste ed è stata commessa dall'imputato, sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

Ciò posto, il presente giudizio non può essere definito in assenza della soluzione della questione di legittimità costituzionale in ordine alla qualificazione giuridica del fatto ascritto all'imputato.

3. Non manifesta infondatezza.

Ad avviso del tribunale, anche alla luce della ordinanza della Corte di cassazione - sezione VI penale n. 33749/2021, la disposizione censurata viola l'art. 3 della Costituzione, in quanto, a seguito della depenalizzazione attuata con l'art. 1 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, la conduzione di veicoli senza aver conseguito la corrispondente patente di guida e la guida senza patente perché revocata o non rinnovata per mancanza dei requisiti fisici e psichici, non è più prevista dalla legge come reato (salvo il caso di recidiva nel biennio), perché trasformata in illecito amministrativo e oggi punita dall'art. 116, comma 15, primo periodo del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, con sola la sanzione amministrativa da 5.100 a 30.599 euro.

Ne deriva che, nell'attuale sistema normativo, l'essere stato sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale, pur essendo circostanza del tutto estranea al fatto-reato (guida con patente revocata), rende punibile una condotta che, se posta in essere da qualsiasi altro soggetto, non assume alcun disvalore sul piano penale (salvo il caso di recidiva nel biennio).

Posto ciò, richiamando quanto affermato dalla suddetta ordinanza, «quanto ai parametri costituzionali e alla non manifesta infondatezza» si ritiene «che l'art. 73 violi, anzi tutto, i principi costituzionali di legalità della pena e di orientamento della pena stessa all'emenda del condannato ai quali in base agli articoli 25, secondo comma e 27, terzo comma, della costituzione, deve attenersi la legislazione penale in relazione ai criteri di selezione delle fattispecie incriminatrici ed alla loro ragionevolezza (art. 3 della Costituzione)».

La norma incriminatrice finisce, quindi, con il punire non tanto la guida con patente revocata in sé, quanto una qualità personale del soggetto che dovesse incorrervi, in aperta violazione del principio di offensività del reato che, nella sua accezione astratta, costituisce un limite alla discrezionalità legislativa in materia penale posto sotto il presidio della Corte costituzionale.

Sotto altro profilo, la disposizione è infine in frizione con l'art. 27, comma 3 della Costituzione, nella misura in cui l'irrogazione di una sanzione penale determina un trattamento punitivo sproporzionato rispetto al fatto commesso (sanzionato come illecito amministrativo se commesso da altro soggetto), che sarebbe percepito come ingiusto dal condannato e, perciò, risulterebbe inidoneo a svolgere la funzione rieducativa prescritta dall'art. 27, terzo comma della Costituzione, sul rilievo che una pena palesemente sproporzionata e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato, vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa.

In conclusione, è evidente l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata sia per la disparità di trattamento che introduce, sia sotto il profilo strettamente logico-giuridico, in omaggio ai principi di legalità, offensività e materialità della legge penale e del finalismo rieducativo della pena.

P. Q. M.

Il giudice, letto l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 73 del decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 per contrasto, nei termini indicati in motivazione, con gli articoli 3, 25, secondo comma e 27, terzo comma della Costituzione;

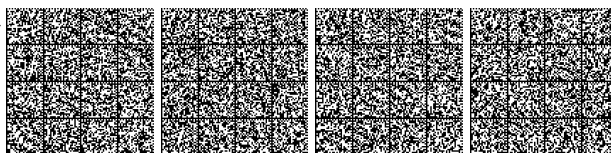
Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dà atto che l'ordinanza è letta all'udienza del 04 ottobre 2022 alla presenza delle parti e che, ai sensi dell'art. 148, comma 5 del codice di procedura penale, è intesa come notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti.

Dispone la notifica, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Terni, 4 ottobre 2022

Il Giudice onorario: ERCOLI



N. 46

Ordinanza del 21 settembre 2022 del Tribunale di sorveglianza di Firenze sull'istanza proposta da P. A.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975 (nella specie, per il reato di cui all'art. 74, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990) - Omessa previsione della possibilità di concedere la semilibertà anche in assenza di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo di ripristino dei medesimi e il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, commi 1 e 1-bis.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI FIRENZE

Il giorno 13 settembre 2022 in Firenze si è riunito in Camera di consiglio nelle persone dei componenti:

dott. Venturini Maria Letizia - Presidente

dott. Faldi Francesco - Giudice

dott. Ruaro Massimo - Esperto

dott. Russo Francesco - Esperto

per deliberare sulla domanda di: semilibertà (art. 50 O.P.); Detenzione domiciliare (art. 47-ter O.P.), presentata da:

P. A., nato a _____ il _____, attualmente detenuto presso la Casa reclusione di San Gimignano - fine pena al _____ condannato con sentenza n. 2012/695 Reg. Gen., emessa in data 8 febbraio 2012 da Corte D'Appello Napoli, in riforma della sentenza emessa in data 31 luglio 2009 da Tribunale ordinario Benevento, alla pena di anni ventuno di reclusione per i seguenti reati:

reato A: art. 74, comma 1 decreto del Presidente della Repubblica del 1990 n. 309 luogo: _____, Art. 74, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica del 1990 n. 309;

reato B: art. 110 codice penale luogo: _____, Art. 81 comma 2 C.P., Art. 73 decreto del Presidente della Repubblica del 1990 n. 309

OSSERVA

Il detenuto sta espiando la pena di venti anni di reclusione, irrogata per il reato di cui all'art. 74, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. La pena inflitta in sentenza - di anni ventuno di reclusione - è stata infatti decurtata di un anno, irrogato in continuazione per reati di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per applicazione dell'indulto, legge n. 241/2006, pertanto residua in esecuzione solo la pena irrogata per il reato associativo di cui all'art. 74, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, compreso nella prima fascia dell'art. 4-bis O.P. e quindi ostativo ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia o di accertamento dell'impossibilità-inesigibilità della stessa (art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, legge n. 354 del 1975).

Il detenuto non ha collaborato con la giustizia e non ha chiesto, né ottenuto l'accertamento dell'impossibilità-inesigibilità della stessa.

Il procedimento dovrebbe quindi essere definito con declaratoria di inammissibilità.

Alla prima udienza di questo Tribunale del 19 luglio 2022, il Difensore ha sollevato oralmente eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis O.P. rispetto alla generale esclusione dell'ammissibilità alla semilibertà in assenza di collaborazione con la giustizia per il detenuto condannato per detto reato associativo, tuttavia già ammesso a fruire di permessi premio sulla base della sentenza n. 253/2019 della Corte costituzionale, come in effetti nel caso in esame.

Il procedimento è stato pertanto rinviato per completare l'istruttoria sulla verifica della sussistenza dei presupposti in concreto per accedere alla semilibertà (relazione di sintesi dell'*équipe* della Casa di Reclusione di San Gimignano; verifica di Polizia sull'attività di lavoro prospettata; informazioni dalla Prefettura di Siena - CPOSP sull'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata).



All'esito del completamento istruttorio e della discussione all'odierna udienza, si rileva che in effetti il detenuto ha reperito idonea opportunità di lavoro tramite il Consorzio «
» di che ha predisposto un inserimento socio-lavorativo presso la struttura denominata «
», sita in contrada nel Comune di (). Il detenuto, affiancando gli operatori già presenti, potrà svolgere servizi di pulizie, lavanderia, manutenzione degli spazi esterni ed interni, cura del verde. La disponibilità e regolarità dell'attività è stata verificata anche dalla Questura, che conferma la buona opportunità di inclusione nell'ambito di un contesto collegato alla Caritas diocesana che da anni offre opportunità di reinserimento nella società con progetti in collaborazione con enti istituzionali (cfr: nota della Questura di del , in atti).

L'opportunità di lavoro è quindi decisamente valida e costituisce un ottimo mezzo per supportare il reinserimento sociale del soggetto.

Il detenuto ha iniziato a fruire di permessi premio (art. 30-ter O.P.) da sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 253/2019, all'esito di articolata istruttoria, condotta acquisendo informazioni dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli - DDA e dalla Direzione nazionale antimafia, oltre ad informazioni di Polizia e tramite la Prefettura.

P A è ristretto in carcere dall'arresto del , in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare per reati di cui agli articoli 74 e 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per fatti commessi in e provincia dal al e, come detto, ha riportato condanna alla pena di ventuno anni di reclusione, di cui un anno estinto dall'indulto. Non ha collaborato con la giustizia (art. 58-ter O.P.), né ha chiesto e ottenuto l'accertamento dell'impossibilità della collaborazione (art. 4-bis, comma 1-bis, O.P.).

Nel corso della detenzione, in atto ininterrottamente da oltre quindici anni, il condannato si è impegnato nel percorso di recupero, studiando e lavorando in carcere, così da poter inviare qualche somma alla famiglia, partecipando alle attività proposte, mantenendo sempre condotta corretta, prendendo consapevolezza degli errori commessi e orientandosi positivamente (cfr: relazioni di osservazione della Casa di Reclusione di San Gimignano, in atti).

Da oltre un anno e mezzo fruisce di permessi premio (art. 30-ter O.P.) con esito regolare e l'esperienza è stata condotta con graduale progressione ed incremento degli spazi di libertà; da quest'anno anche nei luoghi di origine e commissione dei reati e non sono mai stati segnalati rilievi, né sono pervenute note informative di contenuto negativo.

Oltre alla condanna attualmente in esecuzione, relativa alla costituzione e direzione dell'associazione finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti, ritenuta dal al in e , il detenuto ha riportato altre tre precedenti condanne per ricettazione ed armi del con pena condizionalmente sospesa; per invasione di edifici del con sola pena pecuniaria; per associazione per delinquere ed estorsione in concorso del , la cui pena ha terminato di espiare in affidamento in prova al servizio sociale nel . Non risultano pendenze.

I dati dell'osservazione penitenziaria aggiornata sono favorevoli alla progressione trattamentale richiesta, dandosi atto del buon percorso intrapreso e dal grado di consapevolezza raggiunto, con assunzione di responsabilità e adesione al programma di trattamento: il detenuto lavora in carcere a turnazione, sulla base della disponibilità di posti; a giugno si è diplomato alla scuola superiore con alta votazione, mantiene condotta costantemente regolare.

A vivono la madre e la compagna, che costituiscono validi punti di riferimento, come da verifica del competente UEPE, in atti, e come già in concreto riscontrato tramite l'esecuzione dei permessi premio.

L'Equipe della Casa di Reclusione di San Gimignano si esprime in senso favorevole all'ammissione alla semilibertà.

Ed in effetti la commissione dei reati è ormai assai risalente (anni e antecedenti); la carcerazione è in corso da (oltre quindici anni); si tratta di reati gravi, in materia di sostanze stupefacenti, il detenuto non è però mai stato condannato per associazione di tipo mafioso, né con l'aggravante dell'art. 7 decreto-legge n. 203/1991. Sono ampiamente raggiunte le soglie temporali di ammissibilità alla semilibertà, cui tuttavia il detenuto non può accedere per divieto posto dall'art. 4-bis O.P..

Nel procedimento per la concessione dei permessi premio sono state acquisite informazioni dalla DDA di Napoli e dalla DNA, che pur ricordando che P A è stato condannato in via definitiva per i reati suddetti, riferiscono che attualmente non è sottoposto a procedimento penale da parte della DDA, che nel 2009 gli è stata applicata la sorveglianza speciale, che non emergono elementi aggiornati che lo vedano vicino al gruppo criminale di pregressa appartenenza. Il soggetto è stato considerato vicino alle famiglie camorristiche dei e degli , ma non è mai stato condannato per aver fatto parte di quelle associazioni, né raggiunto da provvedimenti restrittivi della libertà per tale tipologia di reato.



Per l'odierno procedimento è stata rinnovata la richiesta di informazioni al Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica presso la Prefettura di Siena, come per legge, che in data ha trasmesso note degli organi di Polizia e dell'Istituto penitenziario, da cui non emergono segnali negativi rilevanti.

Il detenuto potrebbe quindi essere proficuamente ammesso ad espiare la pena residua in regime di semilibertà, in relazione agli importanti progressi compiuti nel corso del trattamento e sussistendo tutte le condizioni per un graduale ed utile reinserimento nella società (art. 50 O.P.).

Ritiene il Collegio di dover quindi sollevare questione di legittimità costituzionale rispetto alla preclusione assoluta di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 e 1-*bis*, legge n. 354/1975 (ordinamento penitenziario) per l'accesso alla semilibertà (art. 50, legge n. 354/1975) per contrasto innanzitutto con le norme costituzionali degli articoli 3 e 27, in linea con i ragionamenti ed i principi esposti nella sentenza n. 253/2019 della Corte costituzionale seppure con riferimento al diverso istituto dei permessi premio (art. 30-*ter* O.P.) ed anche sotto altro profilo rispetto all'art. 4 della Costituzione. Ed in verità, nel caso in esame, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità per contrasto con gli articoli 3 e 27 Costituzione dell'art. 4-*bis*, comma 1 e 1-*bis*, O.P. nella parte in cui è escluso in maniera assoluta per i detenuti per i delitti ivi indicati l'ammissione alla semilibertà in assenza di collaborazione con la giustizia o di accertamento dell'impossibilità-inesigibilità della stessa, seppure sia stata accertata l'insussistenza di attuali legami con la criminalità organizzata e siano stati acquisiti elementi per escludere un concreto pericolo di ripristino degli stessi ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato.

La questione è assolutamente rilevante nel caso in esame, poiché, come riscontrato sopra, ricorrono i presupposti per una valutazione potenzialmente favorevole alla concessione del beneficio: pena residua nella soglia di legge e presenza di positivi elementi valutabili in fatto, altresì in funzione della progressione del trattamento penitenziario e del completamento del percorso di risocializzazione, di cui l'ammissione alla semilibertà può costituire un efficace e proficuo strumento. Tuttavia, di fronte al titolo di reato commesso — art. 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - rientrando tra quelli assolutamente ostativi, in assenza di collaborazione e in mancanza di alcuna prospettiva o offerta di collaborazione, il detenuto non può avere accesso alla misura invocata e quindi l'istanza risulta inammissibile *tout court*, senza che possano svilupparsi considerazioni alcune sul piano del merito.

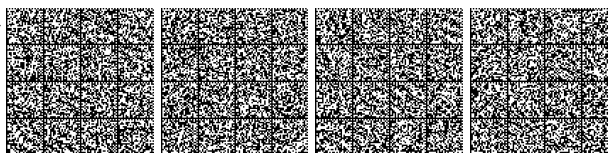
La questione si mostra anche non manifestamente infondata.

La presenza di presunzioni assolute e insuperabili, che non consentono alcun tipo di valutazione, particolarmente quando limitarlo diritti fondamentali della persona e così, in ambito di giudizio di sorveglianza relativamente all'esecuzione della pena, non è in linea con il superiore principio di cui all'art. 27, III comma, Costituzione e si mostra anche irragionevole (art. 3 Costituzione). Il sillogismo secondo cui la mancata collaborazione è indice di per sé sola di pericolosità sociale non appare più sostenibile alla luce della Giurisprudenza di costituzionalità sviluppata in questi anni (sentenza n. 253/2019; ordinanza n. 97/2021) e d'altra parte è stata anche affermata la necessità di un trattamento individualizzato in materia di benefici penitenziari (sentenza n. 436/1999 e n. 149/2018), senza che possano giustificarsi categorie di condannati escluse in senso assoluto e generale per «tipi di autore», in modo tale che la finalità retributiva e repressiva della pena diventi assolutamente prevalente ed assorbente rispetto alle ulteriori finalità ed in particolare rispetto al profilo rieducativo, ma anche rispetto al principio di proporzione e individualizzazione della pena ed anche di prevenzione della commissione di ulteriori reati.

La semilibertà costituisce una progressione del trattamento per il condannato, ma consente anche una graduale verifica esterna in funzione special-preventiva, con previsione di spazi di libertà da gestire nell'ambito di uno specifico programma di trattamento individualizzato, che da una parte prevede controlli e monitoraggi, mantenendo un forte grado di vigilanza sul condannato, dall'altra costituisce una spinta estremamente propulsiva al cambiamento e alla conduzione del percorso di risocializzazione, attraverso l'attività di lavoro in ambiente libero esterno e attraverso una dose di fiducia che lo Stato offre, così predisponendo le basi del definitivo reinserimento sociale, che verosimilmente continuerà a svilupparsi anche dopo il termine della pena, essendo già stato avviato con buoni presupposti e potendo essere proseguito.

D'altra parte, il detenuto fruendo di permessi premio con continuità e regolarità da oltre un anno e mezzo, ha la possibilità di trascorrere fuori dall'istituto penitenziario anche un numero di giorni consecutivi non trascurabile (fino a quindici giorni) per riavvicinarsi ai familiari, ma anche per cercare lavoro, come da previsione dell'art. 30-*ter* O.P., e appare alquanto illogico che, pur avendo ora reperito un'ottima opportunità lavorativa, funzionale a supportare il più efficace reinserimento, non possa ulteriormente progredire nel processo, lungo e complesso, di reinserimento sociale, trascorrendo parte del giorno all'esterno dell'istituto penitenziario per prestare una adeguata attività di lavoro, che rappresenta un momento fondamentale del percorso di risocializzazione.

Consentire al detenuto per reati ostativi di fruire di permessi premio, ma mai di essere ammesso alla semilibertà, vanifica fortemente la funzione dei permessi premio stessi e impedisce il proseguimento di un processo, sostenuto e protetto, di efficace e concreta risocializzazione. Ciò frustra enormemente anche le aspettative della persona condannata che sia orientata al positivo cambiamento, determinando uno stallo, ingiustificato e totale, del percorso di reinserimento



sociale, rimandando alla data della scadenza della pena la possibilità di lavorare all'estremo e ciò per giunta senza alcuna sorta di valutazione individualizzata, che tenga conto, pur con ogni attenzione e prudenza, dell'evoluzione della personalità del singolo, dello specifico caso e delle prospettive di ognuno.

La possibilità di svolgere una attività lavorativa svolge anche una concreta e potente efficacia preventiva, costituendo importante mezzo di inserimento in idoneo contesto sociale, che meglio può scongiurare la commissione di ulteriori reati e rendere effettivo il percorso di recupero dalla devianza.

Sembra il caso di richiamare anche l'art. 4 della Costituzione, che riconosce il diritto al lavoro a tutti i cittadini e promuove le condizioni che lo rendano effettivo, poiché nella questione che si pone emerge anche una violazione in questo senso, precludendosi in maniera esclusiva, totale e assoluta l'accesso al lavoro all'esterno per il condannato, obliterando anche il correlativo «dovere» di svolgere un'attività funzionale al progresso sociale (art. 4, comma 2, Costituzione) pur sussistendone tutte le condizioni. Lo svolgimento di un'attività di lavoro in ambiente esterno, fuori dalle mura del carcere, a contatto con persone libere, responsabilizza il condannato e ne stimola la volontà e la motivazione a proseguire nel percorso avviato di risocializzazione. Viceversa, precludere in senso assoluto e generale tale possibilità, non svolge alcuna utile funzione sul piano concreto della difesa sociale e piuttosto crea serio ostacolo alla rieducazione e anche al perseguimento in concreto degli obiettivi fondamentali di special-prevenzione. Ammettere il detenuto a lavorare in ambiente libero, pur con controlli, regole e limiti, consente di avviare un programma di miglioramento delle condizioni di vita e costituisce uno stimolo a proseguire uno stile di vita regolare e onesto, ponendone le fondamenta e sviluppando con graduale progressione il difficile percorso di risocializzazione.

È noto al Tribunale che sul divieto assoluto posto dall'art. 4-bis legge n. 354/1975 sono state sollevate questioni analoghe: rispetto alla liberazione condizionale e all'ergastolo ostativo (ordinanza del 3 giugno 2020 della Corte di cassazione, ancora in valutazione, come noto); all'affidamento in prova al servizio sociale (ordinanza del 23 settembre 2021 del Tribunale di sorveglianza di Perugia); all'ammissione alla semilibertà in via provvisoria e urgente (ordinanza del 16 febbraio 2022 del Magistrato di sorveglianza di Avellino), sulla linea tracciata dalla sentenza «pilota» n. 253/2019 della Corte costituzionale, che ha messo definitivamente in crisi l'assioma collaborazione-rescissione di legami / non collaborazione-mantenimento di legami con la criminalità organizzata, poiché invece le situazioni possono essere assai più complesse e assai meno scontate, così che la collaborazione e per converso la non collaborazione non possono rappresentare gli unici elementi attorno a cui sviluppare la valutazione della persona condannata per accedere a progressioni del percorso di esecuzione penale.

A norma dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 deve essere quindi dichiarata la sospensione di questo procedimento con immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza all'interessato e al suo difensore, al Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Firenze, al Presidente del Consiglio dei ministri, e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, legge n. 87/1953.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1 e 1-bis, legge n. 354/1975 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) con riferimento agli articoli 3, 4 e 27 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati possa essere concessa la semilibertà (art. 50 O.P.) anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter O.P. (ed ipotesi equiparate), allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica od eversiva, sia il pericolo di ripristino dei medesimi ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 87/1953.

Così deciso in Firenze il 13 settembre 2022.

Il Presidente: VENTURINI



n. 47

Ordinanza del 2 febbraio 2023 del Tribunale di Siracusa nel procedimento penale a carico di M. S.

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità.

- Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1), in relazione all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice.

TRIBUNALE DI SIRACUSA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Il giudice, dott. Liborio Mazziotta, nel procedimento penale a carico di M... S..., nato a ..., il ..., imputato «del delitto di cui all'art. 635, comma 2, n. 1, in relazione all'art. 625, n. 7 del codice penale, perché transitando in via ... e poi in via ... alla guida della propria autovettura ... di colore bianco, giunto all'altezza dell'autovettura ... modello ... tg ... della ex compagna ..., che si trovava parcheggiata in via ... nelle vicinanze dell'abitazione della donna, effettuando una decisa manovra di svolta a sinistra proprio in direzione di tale autovettura, urtandola violentemente ne deteriorava la fiancata lato passeggero. Con l'aggravante di aver commesso il fatto su bene esposto a pubblica fede; commesso in ..., il ...».

RITENUTO IN FATTO

Con decreto del 6 giugno 2020 il pubblico ministero citava a giudizio M... S... per rispondere del reato di danneggiamento di cui all'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7 del codice penale a lui ascritto.

All'udienza del 21 aprile 2022, dichiarate l'assenza dell'imputato e l'apertura del dibattimento, veniva acquisita produzione documentale inerente al fascicolo fotografico raffigurante il danneggiamento, ai dettagli del veicolo targato ... e al verbale di remissione di querela proposta in data 23 novembre 2019 con esclusione della denuncia per danneggiamento.

All'udienza del 1° dicembre 2022 venivano acquisiti verbali di denuncia-querela del 23 novembre 2019 e (nuovamente) di remissione di querela con esclusione della denuncia per danneggiamento e veniva rigettata la richiesta delle parti di emanazione di sentenza ai sensi dell'art. 129 del codice penale perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

All'odierna udienza del 2 febbraio 2023 il Tribunale, a seguito della novella legislativa di cui al decreto legislativo n. 150/2022 che ha modificato la procedibilità per una serie di reati (rendendoli non più procedibili d'ufficio, bensì a querela della persona offesa), ritiene che sussistano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale, nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio con riferimento a cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede in rapporto al reato di furto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 7) del codice penale, procedibile a querela della persona offesa a seguito della riforma di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 150/2022, che ha modificato l'art. 624, comma 3, del codice penale.

CONSIDERATO IN DIRITTO.

Rilevanza della questione.

La questione è rilevante nel caso di specie, in quanto:

il reato contestato per il quale si procede è quello di cui all'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale;



sussiste oggettivamente l'aggravante contestata, tranandosi di autovettura parcheggiata sulla pubblica via, in armonia con quanto affermato dalla giurisprudenza, secondo cui «Sussiste l'aggravante del bene esposto per necessità o consuetudine alla pubblica fede nel caso di furto di autovettura parcheggiata sulla pubblica via o in luogo privato accessibile al pubblico, anche nell'ipotesi in cui la stessa non ha le portiere chiuse con le chiavi e quest'ultime sono inserite nel cruscotto del veicolo» (Cassazione n. 22194/2016).

attualmente il reato risulta procedibile d'ufficio, ma, se la procedibilità fosse a querela della persona offesa, quest'ultima potrebbe decidere di rimettere la querela, oppure l'imputato potrebbe avere accesso all'istituto di cui all'art. 162-ter del codice penale, con la conseguenza - in entrambe le ipotesi - di una sentenza ai sensi dell'art. 129 del codice penale per intervenuta estinzione del reato;

se il reato fosse procedibile a querela della persona offesa, sebbene la querela sia presente agli atti (la remissione effettuata dalla persona offesa non si estende - per sua espressa volontà - al reato di danneggiamento), ella, che deve ancora essere citata e sentita quale testimone, potrebbe decidere di rimetterla, ai sensi dell'art. 152 del codice penale, mutando la propria decisione originaria, a distanza di anni dai fatti;

se il reato fosse procedibile a querela della persona offesa, sebbene sia stata già dichiarata l'apertura del dibattimento (udienza 21 aprile 2022), l'imputato potrebbe avanzare richiesta di restituzione nel termine ai sensi dell'art. 175 del codice di procedura penale per accedere all'istituto previsto dall'art. 162-ter del codice penale dell'estinzione del reato per condotte riparatorie; richiesta che verrebbe accolta, atteso che al momento dell'apertura del dibattimento non era ancora entrato in vigore il decreto legislativo n. 150/2022 che ha modificato la procedibilità per una serie di reati (tale soluzione è perfettamente assimilabile a quanto previsto dall'art. 90 del decreto legislativo n. 150/2022 in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, che consente l'accesso al predetto rito alternativo anche qualora siano già decorsi i termini di cui all'art. 464-bis, comma 2, del codice di procedura penale previsti a pena di decadenza). Prima dell'apertura del dibattimento e tuttora, infatti, l'imputato non poteva e non può avere accesso all'istituto in argomento, proprio a causa della procedibilità d'ufficio del reato contestato.

il fatto è stato commesso in data ..., ma la disciplina modificativa della procedibilità, poiché favorevole all'imputato, è applicabile retroattivamente anche per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, per come espressamente previsto dall'art. 85 del decreto legislativo n. 150/2022.

Ne consegue che qualora anche il danneggiamento su cose esposte a pubblica fede fosse procedibile a querela della persona offesa, allo stesso modo in cui lo è furto di cose esposte a pubblica fede, l'imputato potrebbe giovare di una sentenza di estinzione del reato ai sensi degli articoli 152 o 162-ter del codice penale.

Si specifica che la rilevanza, con riferimento all'istituto di cui all'art. 162-ter del codice penale, si presenta come concreta e attuale e non meramente ipotetica, atteso che allo stato attuale è preclusa all'imputato la possibilità di accedervi (tale è il motivo per cui non è mai stata richiesta), questa, invece, concessa solo in caso di procedibilità a querela della persona offesa.

Non manifesta infondatezza della questione.

È evidente che la procedibilità (d'ufficio) del delitto di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede è significativamente irragionevole rispetto a quella (a querela della persona offesa) prevista per il più grave delitto di furto su cose esposte a pubblica fede e, per i profili di seguito descritti, è da ritenersi incostituzionale.

La questione si palesa non manifestamente infondata sotto un parametro costituzionale, cioè l'art. 3 della Costituzione, in termini di disparità di trattamento, ricollegabile ai principi di adeguatezza e proporzionalità.

Invero, si ravvisa il difetto di ragionevolezza della procedibilità d'ufficio prevista per il meno grave delitto di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede, laddove lo si raffronti con la procedibilità a querela della persona offesa stabilita per il più grave delitto di furto su cose esposte a pubblica fede. Non è, infatti, giustificato che per un reato meno grave sia prevista la procedibilità d'ufficio a prescindere dalla volontà querelatoria della persona offesa, rispetto, invece, alla procedibilità per volontà esclusiva della persona offesa prevista per un reato oggettivamente più grave.

Del resto, a conferma di quanto si sostiene, prima della novella di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 150/2012, tale disparità di procedibilità non sussisteva, in quanto entrambi i delitti erano procedibili d'ufficio. Diversamente, allo stato attuale, per i fatti commessi contro il medesimo bene giuridico, cioè il patrimonio, sussiste un'evidente disparità di trattamento tra imputati a cui è contestato il più grave reato di furto su cose esposte a pubblica fede, per cui è prevista la sola procedibilità a querela, e imputati a cui è contestato il meno grave reato di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede, per cui, invece, resta la procedibilità d'ufficio.



Si dubita che si sia trattato di una scelta legislativa di politica criminale, quanto piuttosto si ritiene che si sia trattato di un semplice difetto di coordinamento, in quanto risulta irragionevole affermare che il Legislatore abbia voluto far dipendere dalla volontà della persona offesa la perseguibilità penale di chi rubi cose esposte a pubblica fede (si pensi ai privati mezzi di trasporto quali automobili, ciclomotori, motocicli, biciclette, ai beni presenti nei supermercati, o alle telecamere poste a tutela della proprietà privata ecc.) e allo stesso tempo abbia voluto perseguire penalmente, a prescindere da qualsivoglia condizione di procedibilità, chi si limiti a danneggiare le medesime cose esposte a pubblica fede.

L'irragionevole disparità di trattamento sta proprio in questo: consentire a chi ruba una autovettura parcheggiata sulla pubblica via di non subire alcun procedimento penale (in caso in cui non vi è querela della persona offesa e l'azione penale non sia stata esercitata al 30 marzo 2023, giorno in cui scade il termine previsto dall'art. 85 decreto legislativo n. 150/2022 per esercitare il diritto di querela), o di vedersi prosciolti per mancanza di condizione di procedibilità o per remissione di querela (in caso in cui l'azione penale sia stata già esercitata prima del 30 dicembre 2022, giorno di entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022), mentre — nel contempo — instaurare d'ufficio un procedimento penale nei confronti di chi si è semplicemente limitato a danneggiare una autovettura parcheggiata sulla pubblica via.

In altri termini, a una maggior intensità di aggressione al bene giuridico patrimonio tutelato — nel caso del furto — è ricollegata una condizione di procedibilità, mentre a una minore intensità di lesione del medesimo bene giuridico — nel caso del danneggiamento — non è ricollegata alcuna condizione di procedibilità.

Ancora più chiaramente, nel sistema attuale sussiste, quindi, una sorta di proporzionalità inversa, laddove maggiore è il danno cagionato, minore è la volontà punitiva dello Stato, poiché si fa dipendere l'azione penale dalla volontà della persona offesa, mentre in caso di minor danno cagionato, maggiore risulta la volontà punita dello Stato, poiché l'azione penale è esercitata priva di condizione alcuna.

Va rilevato che l'intervento che si richiede alla Corte costituzionale non è quello di sostituirsi alle scelte del Legislatore in materia di procedibilità penale, bensì di emendare le scelte di quest'ultimo in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento. È noto che tale intervento è legittimato solo mediante l'indicazione di un *tertium comparationis*, da cui evincere la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della norma la cui costituzionalità è in discussione (Corte Costituzionale n. 148/2016 e Corte Costituzionale n. 22/2007).

Nel caso di specie il metro di paragone, da cui evincere l'arbitrarietà e l'irragionevolezza dell'attuale regime di procedibilità del danneggiamento su cose esposte a pubblica fede, è dato dall'art. 624, comma 3, del codice penale, che per il reato oggettivamente più grave di furto prevede, affinché si proceda penalmente, una condizione di procedibilità, cioè la querela della persona offesa.

Si ritiene, quindi, che la soluzione conforme ai parametri costituzionali sia quella di estendere il regime di procedibilità a querela della persona offesa anche al reato di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede di cui all'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale, proprio come attualmente previsto dall'art. 624, comma 3, del codice penale (modificato dall'art. 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 150/2022) per il reato di furto su cose esposte a pubblica fede di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 7) del codice penale.

È necessaria, pertanto, la trasmissione della presente ordinanza, unitamente agli atti del fascicolo, alla Corte costituzionale, cui consegua la sospensione del procedimento.

P. Q. M.

Visti gli articoli 3, 27 e 137 della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio con riferimento a cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede in rapporto al reato di furto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 7) del codice penale, procedibile a querela della persona offesa a seguito della riforma di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 150/2022, che ha modificato l'art. 624, comma 3, del codice penale, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.



Sospende il presente procedimento a carico di M... S... nato a ..., il ... e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, nella parte indicata.

La presente ordinanza viene pubblicata mediante lettura in udienza.

Manda alla Cancelleria perché la medesima sia inviata alla Corte costituzionale, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti di Camera e Senato.

Siracusa, 2 febbraio 2023

Il giudice: MAZZIOTTA

23C00073

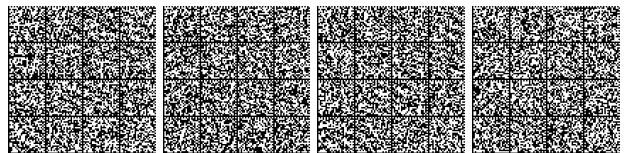
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-016) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

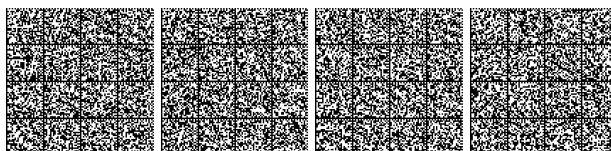
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

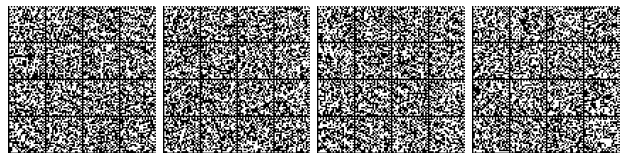
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 9,00

