

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 luglio 2024

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

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 133. Sentenza 9 maggio - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario (Fondo TPL) - Criteri di riparto - Modifiche introdotte mediante decreto-legge - Ripartizione della quota pari al 50% del Fondo sulla base dei costi standard totali - Ulteriore criteri di ripartizione per gli anni 2023 e 2024 - Ripartizione, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio (LAS) sulla base dei costi standard totali - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei criteri della decretazione d'urgenza - Non fondatezza della questione.

Trasporto - Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario (Fondo TPL) - Criteri di riparto - Ripartizione della quota pari al 50% del Fondo sulla base dei costi standard totali - Ulteriore criteri di ripartizione per gli anni 2023 e 2024 - Ripartizione, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio (LAS) sulla base dei costi standard totali - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

Trasporto - Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario (Fondo TPL) - Criteri di riparto - Ripartizione della quota pari al 50% del Fondo sulla base dei costi standard totali - Ulteriore criteri di ripartizione per gli anni 2023 e 2024 - Ripartizione, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio (LAS) sulla base dei costi standard totali - Ricorso delle Regioni Campania, Piemonte e Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 17, comma 1, lettere a), a-bis) e b).
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 5, 70 e seguenti, 77, 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120.

Pag. 1

N. 134. Sentenza 4 giugno - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (Forze di) - Polizia di Stato - Indennità di impiego operativo al personale non dirigente del Nucleo operativo di sicurezza (NOCS) - Attribuzione ai dirigenti presso lo stesso reparto - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e di parità del trattamento, anche rispetto a quanto previsto per i dirigenti del GIS, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Polizia (Forze di) - Polizia di Stato - Indennità di impiego operativo al personale non dirigente del Nucleo operativo di sicurezza (NOCS) - Estensione, a partire dal 1° ottobre 2018, anche ai dirigenti presso lo stesso reparto - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e di parità del trattamento, anche rispetto a quanto previsto per i dirigenti del GIS, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e irragionevolezza - Violazione del principio, atteso il congelamento o mancato adeguamento dell'indennità di impiego alle diverse e nuove funzioni nonché responsabilità legate alla qualifica dirigenziale acquisita - Non fondatezza della questione.

- Legge 30 novembre 2000, n. 356, art. 4, comma 1; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 45, comma 30.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 36; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 46, commi 1 e 1-bis.

Pag. 15



N. 135. Sentenza 1° - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Aiuto al suicidio - Non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi, alle condizioni e modalità stabilite nella medesima sentenza, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio - Necessità, tra le condizioni indicate, che sussista anche quella che l'aiuto sia prestato a una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione della libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, del principio di dignità e dei diritti convenzionali fondamentali della persona, quali il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare - Non fondatezza delle questioni - Rinnovato auspicio di un intervento legislativo che assicuri la concreta e puntuale attuazione ai principi fissati dalle pronunce n. 207 del 2018 e n. 242 del 2019 della Corte costituzionale, nonché stringente appello perché sull'intero territorio nazionale sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza.

- Codice penale, art. 580, come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.

Pag. 25

N. 136. Ordinanza 4 - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Danneggiamento - Danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Punibilità d'ufficio, anziché a querela - Denunciata disparità di trattamento ed eccesso di delega - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Codice penale, art. 635, quinto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

Pag. 50

N. 137. Sentenza 3 - 19 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese - Irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, della libera concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-*bis*, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.

Pag. 52

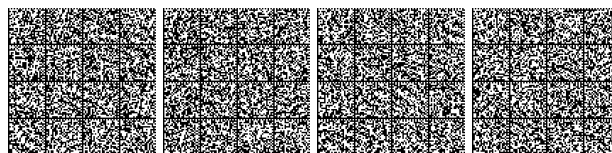
N. 138. Sentenza 9 maggio - 19 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (c.d. narcotraffico) - Pene per chi promuove, costituisce, dirige, organizza oppure finanzia l'associazione, e per chi vi partecipa - Previsione rispettivamente della reclusione non inferiore ad anni venti, anziché ad anni sette, e della reclusione non inferiore ad anni dieci, anziché ad anni cinque - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Impossibilità di un intervento manipolativo della Corte - Inammissibilità delle questioni - Auspicio di un sollecito intervento del legislatore.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 74, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 59



N. 139. Sentenza 19 giugno - 22 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (c.d. payback dei dispositivi medici) - Ripartizione - Assegnazione alle Regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015-2018 anziché tra tutte le Regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard per il servizio sanitario nazionale - Ricorso della regione Campania - Lamentata irragionevolezza, violazione dei criteri di decretazione d'urgenza e dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dell'autonomia finanziaria regionale, del diritto alla salute e al buon andamento dell'amministrazione nonché dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (c.d. payback dei dispositivi medici) - Ripartizione - Agevolazione per le imprese che scelgano una definizione conciliativa delle controversie in materia di spese per dispositivi medici o rinuncino ad avviarle - Ricorso della regione Campania - Lamentata violazione dei criteri di decretazione d'urgenza e dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, del diritto alla salute e al buon andamento dell'amministrazione nonché dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Istituzione di un fondo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (c.d. payback dei dispositivi medici) - Ripartizione - Agevolazione per le imprese che scelgano una definizione conciliativa delle controversie in materia di spese per dispositivi medici o rinuncino ad avviarle anziché a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici - Disparità di trattamento e violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, art. 8, commi 1, 2, 3 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120..

Pag. 70

N. 140. Sentenza 3 - 22 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Modalità di ripianamento dello sfioramento del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici - Ripartizione a carico delle aziende fornitrici, per gli anni 2015-2018, di una quota degli importi (c.d. payback sui dispositivi medici) - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di ragionevolezza, proporzionalità, irretroattività, affidamento, della libertà di iniziativa economica privata, nonché della riserva di legge in materia di tributi e prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 9-ter, modificato dall'art. 18, comma 1, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 78



N. 141. Sentenza 2 - 22 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione autonoma Sardegna Possibilità, per gli enti del SSR, di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche oltre il limite previsti dalla disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Estinzione parziale del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Risorse per l'assistenza ospedaliera di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 - Possibile redistribuzione tra gli erogatori privati accreditati anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblico - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Autorizzazione alla Giunta regionale per l'incremento della spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011 - Esclusione dal limite indicato degli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto alla spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, artt. 35, comma 2 e 56; legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, art. 5, sostitutivo dell'art. 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

Pag. 91

N. 142. Sentenza 8 maggio - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra con incremento volumetrico - Definizione dei sottotetti, finalità del recupero e condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza - Possibilità di demolizione parziale di solaio intermedio, escludendo il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Nozione dei sottotetti - Ricomprensione degli spazi coperti, anche se non delimitati lateralmente - Interventi finalizzati ad assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi - Possibilità di deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Inammissibilità delle questioni.



Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza - Possibilità di demolizione parziale di solaio intermedio, escludendo il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Nozione dei sottotetti - Ricomprensione degli spazi coperti, anche se non delimitati lateralmente - Interventi finalizzati ad assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi - Possibilità di deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Possibilità di creare nuovo volume urbanistico anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali - Violazione dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Possibile recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti anche in zona A, (territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) - Possibilità, per le strutture ricettive alberghiere esistenti, di chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni - Valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Condizioni di ammissibilità degli interventi previsti - Condizioni per gli edifici esistenti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica, nonché del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Condizioni di ammissibilità degli interventi previsti - Condizioni per gli edifici esistenti - Possibile estensione anche agli edifici condonati - Violazione dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere di edilizia libera - Interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche - Violazione dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale parziale.

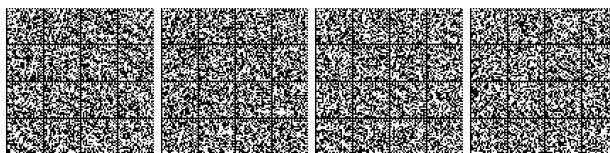
- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, artt. 123, commi da 1 a 7 e 11; 124, commi da 1 a 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133.
- Costituzione, artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, e 120; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, primo comma.

Pag. 100

N. 143. Sentenza 3 - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Possibilità di attribuire il genere "altro sesso", diverso da quello maschile o femminile - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto all'identità personale con riguardo all'identità di genere, anche come strumento per la realizzazione del diritto alla salute, del principio convenzionale del diritto alla vita privata e familiare - Inammissibilità delle questioni.



Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Realizzazione del trattamento medico-chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali - Condizione - Autorizzazione del tribunale, con sentenza passata in giudicato, anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano sufficienti per l'accoglimento della domanda - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 1; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 31, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. Pag. 122

N. 144. Sentenza 19 giugno - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Soggetti abilitati alla trasmissione della dichiarazione dei redditi in via telematica - Iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro e iscritti nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle CCIAA per la sub-categoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria - Estensione agli altri incaricati individuati con d.m., tra cui coloro che esercitano abitualmente l'attività di consulenza fiscale (nel caso di specie: tributaristi) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, nonché violazione della libertà di iniziativa economica, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, art. 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 56; direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, art. 16. Pag. 133

N. 145. Sentenza 19 giugno - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo delle regioni e degli enti locali per gli anni dal 2023 al 2025 - Soggetti tenuti al versamento - Comuni appartenenti al territorio della Valle d'Aosta - Spettanza dell'onere, per loro conto, in capo alla Regione autonoma - Lamentata violazione delle competenze statutarie, dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, dell'autonomia finanziaria, nonché dei principi dell'equilibrio di bilancio e del principio di leale collaborazione, in ragione della asserita natura "integrata" del sistema degli enti territoriali valdostani - Non fondatezza delle questioni

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo delle regioni e degli enti locali per gli anni dal 2023 al 2025 - Soggetti tenuti al versamento - Comuni appartenenti al territorio della Valle d'Aosta - Spettanza dell'onere, per loro conto, in capo alla Regione autonoma - Effetti in caso di mancato versamento - Trattenimento del relativo importo, da parte del MEF, dalle somme dovute alla stessa Regione - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale, delle competenze statutarie e della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo delle regioni e degli enti locali per gli anni dal 2023 al 2025 - Soggetti tenuti al versamento - Comuni appartenenti al territorio della Valle d'Aosta, mediante d.m. adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali - Spettanza dell'onere, per loro conto, in capo alla Regione autonoma - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione e, in particolare, del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale - Non fondatezza delle questioni.



- Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, art. 6-ter, comma 4, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 2, lettera c); statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lettere a) e b), e 3, primo comma, lettera f)..... Pag. 146

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2024 (della Regione Toscana)
- Edilizia e urbanistica – Edilizia sanitaria – Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – Previsione che pone a carico del finanziamento di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988 gli investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato “Verso un ospedale sicuro e sostenibile”, già finanziati a carico del Fondo complementare al PNRR.**
- Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (“Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”), convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56, art. 1, comma 13, primo periodo..... Pag. 159





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 133

Sentenza 9 maggio - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario (Fondo *TPL*) - Criteri di riparto - Modifiche introdotte mediante decreto-legge - Ripartizione della quota pari al 50% del Fondo sulla base dei costi standard totali - Ulteriore criteri di ripartizione per gli anni 2023 e 2024 - Ripartizione, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio (LAS) sulla base dei costi standard totali - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei criteri della decretazione d'urgenza - Non fondatezza della questione.

Trasporto - Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario (Fondo *TPL*) - Criteri di riparto - Ripartizione della quota pari al 50% del Fondo sulla base dei costi standard totali - Ulteriore criteri di ripartizione per gli anni 2023 e 2024 - Ripartizione, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio (LAS) sulla base dei costi standard totali - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

Trasporto - Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario (Fondo *TPL*) - Criteri di riparto - Ripartizione della quota pari al 50% del Fondo sulla base dei costi standard totali - Ulteriore criteri di ripartizione per gli anni 2023 e 2024 - Ripartizione, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio (LAS) sulla base dei costi standard totali - Ricorso delle Regioni Campania, Piemonte e Veneto - Lamentata violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 17, comma 1, lettere *a)*, *a-bis*) e *b)*.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 5, 70 e seguenti, 77, 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

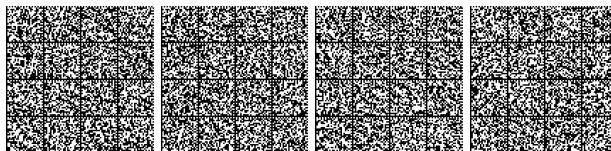
Presidente: Giulio PROSPERETTI;

Giudici : Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, promossi dalle Regioni Veneto, Piemonte e Campania con ricorsi



notificati il 7 dicembre 2023, e, rispettivamente, depositati in cancelleria il 7, l'11 e il 14 dicembre 2023, iscritti ai numeri 32, 33 e 34 del registro ricorsi 2023 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 52 dell'anno 2023 e n. 1 dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 17 aprile 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per le Regioni Veneto e Piemonte, Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

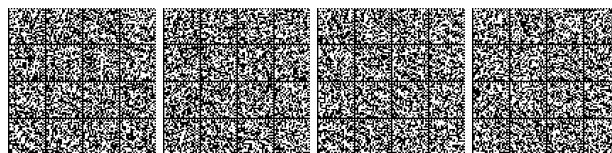
1.- Con ricorso depositato il 7 dicembre 2023 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2023, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 5, 97, secondo comma, 81, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

1.1.- La Regione premette che il fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, (cosiddetto fondo *TPL*) è stato istituito, con riferimento alle regioni ad autonomia ordinaria, dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», che ha sostituito l'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135. La nuova disciplina è stata applicata a partire dall'anno 2013 e il riparto delle risorse ivi contenute è stato effettuato, secondo prassi consolidate, sulla base del criterio della spesa storica, cui si riferisce il d.P.C.m. 11 marzo 2013 (Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario) e quelli successivi che lo hanno modificato.

Secondo la ricorrente, tale criterio della spesa storica si è rivelato incoerente rispetto a numerosi obiettivi, fra i quali la necessità di tener conto delle esigenze dei territori, dell'innovazione e dell'efficienza della spesa. Pertanto, il legislatore ha adottato l'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, con cui si è provveduto a modificare i criteri di riparto del fondo e si è sostituito il meccanismo della sua quantificazione, che era variabile, con determinazioni fisse delle somme, iscritte nel bilancio dello Stato, al capitolo 1315 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Tuttavia, la Regione ricorda che l'attuazione della riforma del 2017 è stata differita più volte. Pertanto, sia per il 2020 (per effetto del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157), sia per il 2021 (per effetto del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione UE, EURATOM 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21) e anche per il 2022 (per effetto del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili», convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108), la ripartizione del fondo TPL è avvenuta secondo il d.P.C.m. 11 marzo 2013, e cioè sulla base del criterio della spesa storica.

La Regione ricorrente sottolinea, inoltre, che, alla vigilia dell'entrata in vigore dell'impugnato art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, il riparto del fondo TPL per l'anno 2023 si sarebbe dovuto effettuare in base all'art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito e modificato dal decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 (Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 13 gennaio 2023, n. 6. In base a tale modifica, sarebbe dovuto intervenire un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previa intesa in sede di Conferenza unificata, per ripartire il



fondo secondo le seguenti modalità: *a)* per una quota pari al cinquanta per cento, tenendo conto dei costi standard di cui all'art. 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)»; *b)* per una quota pari al restante cinquanta per cento, tenendo conto dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale (LAS). In virtù di una clausola di garanzia, inserita al comma 2-ter del medesimo art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, e poi modificato dall'art. 7-bis, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 176 del 2022, come convertito, veniva altresì disposto che l'applicazione dei richiamati criteri non avrebbe potuto determinare, per ciascuna Regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella stabilita, sulla base dei precedenti criteri, per l'anno 2020. Inoltre, il comma 6 del medesimo articolo demandava a un decreto interministeriale, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione degli indicatori per determinare i LAS e le modalità di applicazione degli stessi, in vista dell'obiettivo dell'abbandono graduale del criterio della spesa storica.

In questa prospettiva - ricorda ancora la Regione Veneto - il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva incaricato il Dipartimento di ingegneria informatica, automatica e gestionale «Antonio Ruberti» (DIAG) dell'Università di Roma La Sapienza di calcolare i costi standard, separatamente, per le quattro modalità di trasporto (autolinea, ferrovia, metropolitana, tramvia) previste dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 marzo 2018, n. 157 (Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei criteri di aggiornamento e applicazione). La ricorrente segnala, inoltre, che, in un documento del 2 agosto 2022 elaborato dal succitato Dipartimento e contenente una simulazione di applicazione dei costi standard in base alle percentuali di riparto, tali percentuali risultavano calcolate secondo due criteri alternativi: il primo di essi (costi standard comprensivi dei servizi finanziati con risorse locali) avvantaggerebbe le regioni che maggiormente finanziano con proprie risorse il trasporto pubblico locale; il secondo (costi standard depurati delle percentuali di servizi finanziati con risorse locali) risolverebbe, invece, la «distorzione» individuata nel precedente scenario.

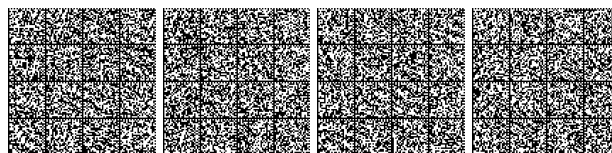
Sempre la ricorrente rammenta che, in vista della definizione dei LAS da completarsi entro il 31 luglio 2023, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva istituito un gruppo di lavoro con il compito di individuare, in sede tecnica, gli indicatori idonei a determinare i LAS nel settore del trasporto pubblico locale e regionale, nonché le modalità di applicazione e aggiornamento degli stessi, sempre ai fini della ripartizione del fondo TPL. Tuttavia, la ricorrente sottolinea che il gruppo di lavoro non ha, a tutt'oggi, ancora perfezionato la prima proposta di definizione dei LAS.

1.2.- Tanto premesso, la Regione Veneto impugna l'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, sull'assunto che esso abbia introdotto modifiche «distorse» ai criteri di riparto delle risorse del fondo TPL, previsti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017 nella sua formulazione previgente. Ciò, in specie, là dove ha stabilito: (a) che la quota del cinquanta per cento del fondo deve essere ripartita tenendo conto dei costi standard «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio» nazionale per il trasporto locale (art. 27, comma 2, lettera *a)* (costi standard totali); (b) che, limitatamente agli anni 2023-2024, al riparto del fondo TPL si provvede, per una quota predeterminata dal legislatore, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020, mentre, a valere sulle risorse residue del fondo, si applica, quanto al cinquanta per cento, il criterio dei costi standard totali, e per il restante cinquanta per cento quello dei LAS (art. 27, comma 2-quater); (c) che, nelle more dell'adozione del decreto di definizione dei LAS, si provvede alla ripartizione integrale delle risorse residue del fondo con riferimento esclusivo ai costi standard totali (art. 27, comma 6).

Pertanto, la ricorrente promuove le questioni di legittimità costituzionale di seguito indicate, precisando, preliminarmente, che non è oggetto di contestazione il potere di intervento dello Stato - legittimo in applicazione del principio di sussidiarietà finanziaria, considerata la perdurante carenza di risorse per il trasporto pubblico locale -, ma solo le modalità di esercizio dello stesso.

1.3.- In primo luogo, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto il legislatore statale, nel prevedere che il cinquanta per cento delle risorse del fondo TPL sia ripartito tenendo conto dei costi standard «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244» favorirebbe le poche regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL, discriminando le altre, fra cui la ricorrente. Quest'ultima verrebbe, infatti, a trovarsi nella condizione di non poter erogare tutte le prestazioni da essa deliberate sulla base di un riparto di risorse dapprima conforme a Costituzione e poi illegittimamente modificato anche in suo danno, con conseguente lesione del potere di gestione del servizio pubblico regionale e locale, ambito che rientra nella competenza legislativa regionale residuale.

L'impugnato art. 17 si porrebbe anche in contrasto con l'art. 119, in specie con il primo e quarto comma, Cost., in quanto, favorendo le poche regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il trasporto pubblico locale, discriminerebbe le altre (ivi compresa la Regione Veneto) sottraendo a queste ultime le risorse necessarie a finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite, tra cui rientra il trasporto pubblico regionale e locale.



La disposizione statale impugnata recherebbe, poi, anche un *vulnus* agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, e 81, terzo comma, Cost., sotto diversi profili.

Anzitutto, detterebbe una disciplina espressiva di scelte contraddittorie rispetto al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (e agli impegni assunti a livello europeo) e a quanto lo stesso legislatore statale ha stabilito con il d.l. n. 176 del 2022, come convertito, in termini di superamento del criterio della spesa storica e di definizione dei LAS e dei costi standard. Tali scelte - come quella di adottare il criterio del costo standard "totale", comprensivo cioè dei servizi finanziati con risorse locali - produrrebbero, infatti, esiti oggettivamente ingiusti, che, peraltro, per il fatto di essere riferiti a un tempo limitato, risulterebbero anche irragionevoli.

Inoltre, premiando le regioni che hanno deciso di far ricorso a fondi propri per accordare agevolazioni, la disposizione impugnata determinerebbe una serie di disfunzioni a carico delle altre regioni, addebitabili alla conseguente riduzione della percentuale di riparto del fondo indirizzata a queste ultime, in violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Infine, le minori risorse accordate, a fine esercizio, alle regioni discriminate, come la ricorrente, farebbero venir meno la copertura finanziaria della spesa a suo tempo deliberata, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 5 Cost., in quanto la disposizione statale impugnata avrebbe l'effetto di rompere «una unità di intenti conseguita, per l'innanzi, dalle Regioni nell'ambito della Conferenza Unificata e nei rapporti con lo Stato», nonché l'art. 2 Cost. Essa, infatti, agevolerebbe una «solidarietà alla rovescia», incentivando una «politica, propensa a dilatare gli interventi agevolativi, tra l'altro, nei confronti delle categorie deboli e, comunque, a disporre liberamente in tema di trasporto pubblico regionale e locale», con l'effetto di riversare parte dei relativi oneri su altri enti e collettività regionali.

2.- Con ricorso depositato l'11 dicembre 2023 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2023, la Regione Piemonte ha impugnato l'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, in riferimento agli stessi parametri evocati nel ricorso della Regione Veneto (artt. 2, 3, primo comma, 5, 97, secondo comma, 81, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.) e sulla base di argomenti identici a quelli svolti nel medesimo ricorso.

3.- Con ricorso depositato il 14 dicembre 2023 e iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2023, anche la Regione Campania impugna l'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

3.1.- La disposizione è impugnata, anzitutto, in riferimento all'art. 77 Cost., sull'assunto dell'insussistenza dei presupposti di necessità, urgenza e straordinarietà a sostegno delle previsioni in esso contenute. Queste ultime introdurrebbero, infatti, una riforma strutturale delle modalità di riparto del fondo TPL, come sarebbe dimostrato anche dalla presenza di disposizioni a efficacia differita, come quella secondo cui, ai fini del riparto, si deve tener conto anche dei costi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria di competenza regionale solo «a partire dal 2024».

L'originaria mancanza dei presupposti di necessità e urgenza non potrebbe, d'altro canto, ritenersi sanata dall'approvazione della legge di conversione, «dovendosi, piuttosto, ritenere travolte dall'illegittimità qui dedotta anche le modifiche da quest'ultima apportate», in linea con la giurisprudenza costituzionale costante. Le impugnite disposizioni, illegittimamente adottate con decretazione d'urgenza, erodendo arbitrariamente la quota di riparto del fondo TPL - che rappresenta oggi la principale fonte di finanziamento del trasporto pubblico locale - avrebbero una diretta ricaduta sull'autonomia riconosciuta dagli artt. 5 e 119 Cost. alla Regione Campania, che risulterebbe menomata nella propria capacità organizzativa e finanziaria.

È, inoltre, denunciata la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost.: la disposizione statale impugnata, introducendo all'art. 27, comma 2, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ulteriori e particolareggiati criteri di dettaglio da tenere in considerazione ai fini del riparto del fondo TPL, eluderebbe la *ratio* dell'intesa, prevista all'art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, quale necessario strumento di collaborazione tra lo Stato e le regioni nell'ipotesi di chiamata in sussidiarietà che vede lo Stato intervenire in una materia assegnata dalla Costituzione alla competenza legislativa regionale residuale.

Al pari del Veneto e del Piemonte, la Regione Campania ravvisa, poi, la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost., in quanto la disposizione statale impugnata introdurrebbe criteri di riparto del fondo TPL che terrebbero in considerazione elementi del tutto estranei all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti, l'unica a poter legittimare l'intervento statale di finanziamento del settore. In tal modo si determinerebbe una evidente lesione delle esigenze di autonomia anche finanziaria e di decentramento, nonché dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione.

L'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, introdurrebbe, inoltre, previsioni irrazionali, illogiche e inique, destinate a produrre grave pregiudizio allo svolgimento di un servizio pubblico fondamentale, generando ingiustificate e arbitrarie discriminazioni tra le regioni e abdicando alla necessità di assicurare uno standard omogeneo quanto alla fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.



In contrasto con l'art. 81 Cost., tale disposizione genererebbe, per l'anno 2023, a carico delle regioni svantaggiate dalla novella normativa, tra cui la Regione Campania ricorrente, entrate di gran lunga inferiori a quelle preventivate sulla base della disciplina previgente e fisserebbe criteri, per gli anni successivi, tali da non consentire una copertura finanziaria, con le risorse del fondo TPL, dei servizi necessari, arrecando quindi un vulnus da cui scaturirebbero gravissime ripercussioni sulla finanza e sull'attività programmatica regionale.

Infine, la ricorrente ritiene che la citata disposizione statale sia foriera di gravi incertezze interpretative ed applicative, in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nella parte in cui inserisce una disciplina transitoria, al comma 2-*quater* dell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, secondo cui, limitatamente agli anni 2023 e 2024, solo una quota dell'intera somma stanziata deve essere ripartita secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020, mentre, per la restante parte, si deve procedere al riparto secondo i criteri - indicati dal comma 2, lettere a) e b) del citato art. 27 - del costo standard "totale" e dei LAS, laddove il comma 2-*ter* (già vigente) garantisce, in via strutturale e senza limitazioni temporali, un'assegnazione di risorse alle regioni mai inferiore a quella risultante per l'anno 2020.

4.- In tutti e tre i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati inammissibili e comunque non fondati.

4.1.- In primo luogo, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi, in considerazione della genericità dei rilevati effetti negativi sull'autonomia legislativa, amministrativa e programmatica regionale derivanti dall'attuazione dei criteri di riparto previsti dalle disposizioni impugnate.

L'Avvocatura generale dello Stato ricorda che la lesione lamentata dalle Regioni ricorrenti attiene all'inadeguatezza della dotazione finanziaria a causa della inclusione, nella base di computo dei costi standard, del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione. Ritiene, tuttavia, che siffatta lesione resti virtuale e indimostrata, sia perché le modifiche censurate riguardano solo il cinquanta per cento del fondo da ripartire, sia perché l'impugnato art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, si limiterebbe a delineare un meccanismo di mera «parametrizzazione» e non già di correlazione assoluta.

4.2.- Nel merito, sarebbe priva di fondamento, anzitutto, la questione promossa in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Campania.

Premesso che il cambio di paradigma nell'orizzonte del finanziamento del trasporto pubblico locale, registratosi con il d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ha inteso superare il criterio della spesa storica, sostituendolo con quello dei costi standard e dei livelli adeguati di servizio, da determinarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previa intesa in Conferenza unificata, le reiterate proroghe legate al periodo dell'emergenza pandemica avrebbero comportato un'inevitabile moratoria nel varo di questo nuovo sistema di criteri. Pertanto, non potrebbe ritenersi illegittimo l'intervento d'urgenza del Governo, che, in coerenza con tale finalità, ha dettato misure urgenti per consentire un tempestivo riparto delle risorse fra le regioni nelle more dell'adozione del provvedimento per la determinazione degli indicatori dei LAS.

Anche le censure di violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché dei più generali principi di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. e di copertura di bilancio ex art. 81 Cost. oltre che le censure di contraddittorietà e irragionevolezza (ex art. 3 Cost.) sarebbero prive di fondamento.

La difesa statale ricorda che il fondo TPL è stato istituito dall'art. 16-*bis*, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come sostituito dalla legge n. 228 del 2012, e che su di esso si è pronunciata questa Corte riconoscendone la funzione di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione.

La difesa statale ricorda, inoltre, che, nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 104 del 2023, si afferma che le modifiche introdotte dall'art. 17 mirano ad «assicurare una contribuzione equa ed uniforme, tra i richiamati Enti, per tutti i servizi di trasporto pubblico locale attualmente eserciti». La scelta del legislatore di ancorare il riparto del fondo TPL al sistema dei costi standard, basandolo anche sul complesso dei servizi eserciti in ciascuna regione, consentirebbe, infatti, di calibrare meglio la modulazione dei costi standard in relazione ai fabbisogni espressi dai vari territori.

Pertanto, tale criterio riguarderebbe a regime solo il cinquanta per cento del fondo e sarebbe temperato dalla previsione di cui alla successiva lettera b) dell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come modificato dalla disposizione impugnata, che destina la quota residua tenendo conto dei LAS.

Inoltre, non sarebbe stata abrogata, né modificata la previsione secondo cui il riparto del fondo TPL è comunque effettuato, entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito).



Non sarebbero lese, pertanto, le prerogative regionali di compartecipazione alle decisioni inerenti al riparto del fondo, in quanto l'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, non impedirebbe l'effettiva erogazione delle risorse in maniera meramente applicativa di criteri stabiliti tramite la previa intesa.

Né potrebbe denunciarsi alcuna inerzia del Governo nella adozione del decreto per la determinazione degli indicatori dei LAS, posto che le censurate modifiche dell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017 sarebbero state attuate proprio «al fine di superare le difficoltà tecniche e di condivisione in sede di Conferenza Unificata per l'adozione del decreto con cui sono definiti gli indicatori necessari a determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi» ed evitare che la mancata adozione del medesimo «possa ritardare o impedire la ripartizione del citato Fondo», come risulterebbe dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 104 del 2023.

Non sussisterebbe, pertanto, alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite delle ricorrenti, in riferimento a nessuno dei parametri costituzionali evocati.

5.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

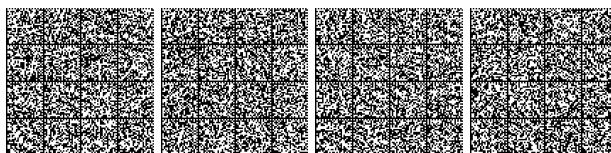
1.- Con tre distinti ricorsi (iscritti ai numeri 32, 33 e 34 reg. ric. 2023), le Regioni Veneto, Piemonte e Campania impugnano l'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, là dove, con riguardo alla ripartizione del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, (cosiddetto fondo *TPL*), introduce alcune modifiche ai criteri di riparto previsti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito e successivamente modificato da ultimo a seguito della riforma operata dalla legge n. 6 del 2023.

1.1.- Più precisamente, la disposizione statale è impugnata nella parte in cui, modificando il suddetto art. 27, ha stabilito: (a) che la quota del cinquanta per cento del fondo deve essere ripartita tenendo conto dei costi standard, definiti «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio» nazionale per il trasporto locale (art. 27, comma 2, lettera *a*) (costi standard totali); (b) che, limitatamente agli anni 2023-2024, al riparto del fondo *TPL* si provvede, per una quota predeterminata dallo stesso legislatore, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020, mentre, a valere sulle risorse residue del fondo, si applica, in via generale, il criterio dell'assegnazione, per il cinquanta per cento, sulla base dei costi standard totali e, per il restante cinquanta per cento, sulla base dei livelli adeguati dei servizi (LAS) (art. 27, comma 2-*quater*); (c) che, nelle more dell'adozione del decreto di definizione dei LAS, le risorse residue del fondo sono ripartite con riferimento esclusivo ai costi standard totali (art. 27, comma 6).

1.2.- Tali previsioni costituirebbero, secondo le tre Regioni ricorrenti, modifiche «distorsive» dei nuovi criteri di riparto delle risorse del fondo nazionale *TPL*, stabiliti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, a seguito della riforma operata dalla legge n. 6 del 2023, nel solco di quanto già previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), in specie dall'art. 8, comma 1, lettera *c*), sebbene non ancora attuato.

Le richiamate modifiche - lungi dall'obbedire all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti sul territorio nazionale - sarebbero tali da privilegiare le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie i servizi di trasporto pubblico locale, sostanzialmente reintroducendo, per il tramite dei costi standard «totali» (e cioè comprensivi della spesa relativa a tutti i servizi già erogati sul territorio), il criterio della spesa storica, così discriminando le altre regioni, fra cui rientrerebbero le ricorrenti. Queste ultime, a causa delle minori risorse assegnate, si troverebbero nella condizione di non poter erogare tutte le prestazioni da esse deliberate, con conseguente lesione del potere di gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, ambito che rientra nella competenza legislativa regionale residuale, nonché dell'autonomia finanziaria regionale, considerato che non disporrebbero delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, con conseguente violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Secondo quanto sostenuto in tutti e tre i ricorsi, le medesime previsioni si porrebbero, inoltre, in contrasto: con gli artt. 3 e 97 Cost., in considerazione dei gravi disagi che si produrrebbero - per effetto della irragionevole richiamata riduzione dell'assegnazione delle risorse del fondo a scapito solo di alcune regioni - nello svolgimento del servizio pubblico di trasporto locale e regionale nelle medesime regioni; nonché con l'art. 81 Cost., in quanto le minori risorse accordate, a fine esercizio, alle regioni discriminate, come le ricorrenti, farebbero venir meno la copertura finanziaria della spesa a suo tempo deliberata.



La Regione Campania impugna, inoltre, il medesimo art. 17 anche per violazione dell'art. 77 Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti di necessità, urgenza e straordinarietà a sostegno delle censurate previsioni, che introdurrebbero una riforma strutturale delle modalità di riparto del fondo TPL. Né il difetto dei richiamati presupposti potrebbe ritenersi sanato dalla legge di conversione, in linea con la giurisprudenza costituzionale.

Sarebbe, inoltre, lesa - secondo la medesima Regione - anche il principio di leale collaborazione: la disposizione statale impugnata avrebbe, infatti, introdotto la previsione di ulteriori elementi da tenere in considerazione ai fini del riparto del fondo, così particolareggiati da eludere la *ratio* dell'intesa, prevista dall'art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, quale necessario strumento di collaborazione tra Stato e regioni nella chiamata in sussidiarietà che vede lo Stato intervenire in una materia di competenza legislativa regionale residuale.

Con specifico riferimento a quanto previsto dall'art. 27, comma 2-*quater*, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, la Regione Campania lamenta, infine, che tale disposizione, come aggiunta dall'impugnato art. 17, sia foriera di gravi incertezze interpretative e applicative, in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, nella parte in cui dispone che solo una quota dell'intera somma stanziata sia ripartita, limitatamente agli anni 2023 e 2024, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020 e che, per la restante frazione, si proceda al riparto secondo i criteri indicati dal comma 2, lettere *a*) e *b*), del citato art. 27, mentre il comma 2-*ter* garantisce, in via strutturale e senza limitazioni temporali, un'assegnazione di risorse alle regioni mai inferiore a quella risultante per l'anno 2020.

Le Regioni Veneto e Piemonte - i cui ricorsi sono di identico tenore letterale - contestano specificamente, oltre all'irragionevolezza e irrazionalità delle modifiche apportate ai criteri di riparto delle risorse statali, anche il loro contrasto con l'art. 2 Cost., in quanto determinerebbero una «solidarietà alla rovescia», e con l'art. 5 Cost., in quanto avrebbero l'effetto di rompere «una unità di intenti conseguita, per l'innanzi, dalle Regioni nell'ambito della Conferenza unificata e nei rapporti con lo Stato».

2.- Innanzitutto, sussistono le condizioni per disporre la riunione dei giudizi, secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenza n. 21 del 2024). I tre ricorsi hanno, infatti, a oggetto la medesima disposizione, impugnata per la pretesa violazione di parametri in larga misura coincidenti e sulla base di argomentazioni sostanzialmente analoghe.

3.- Per comprendere più chiaramente la portata delle questioni promosse, è necessaria una ricostruzione del quadro normativo su cui ha inciso l'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, e della sua portata riformatrice, nei limiti di quanto di interesse.

3.1.- Già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'art. 20 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva stabilito che le risorse statali per il finanziamento delle funzioni conferite a regioni ed enti locali nel settore dei «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» (art. 1, comma 1, del medesimo decreto legislativo) fossero «individuate e ripartite» tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 5).

A seguito della revisione costituzionale del 2001, nonostante la configurazione della materia del trasporto pubblico locale come materia di competenza regionale residuale e la ridefinizione dell'autonomia finanziaria regionale riconosciuta dall'art. 119 Cost., il modello di finanziamento delineato dal citato art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997 ha continuato a essere seguito, a causa della «perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 222 del 2005). Ciò, però, con il temperamento costituito dal necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali concernenti il riparto delle risorse statali relative a fondi istituiti in ambiti di competenza regionale, mediante intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata, 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 e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

È in questo contesto che si colloca il «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario», istituito dall'art. 1, comma 301, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012), in sostituzione del precedente «Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario» di cui all'art. 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Inizialmente, si prevedeva che tale fondo fosse alimentato per intero dalla compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio da autotrazione e si demandava a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione di criteri e modalità con cui ripartire e trasferire



alle regioni le risorse del fondo. Si precisava, tuttavia, che tali criteri avrebbero dovuto essere stabiliti «tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi [...] in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi» (comma 3 dell'art. 16-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, come sostituito dalla legge n. 228 del 2012) e in linea con una serie di criteri incentivanti già previsti per il precedente fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (volti, fra l'altro, al «progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi», nonché alla «progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e [al] corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata»: così le lettere b e c del medesimo comma 3).

A seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 7 febbraio 2013, è stato adottato il d.P.C.m. 11 marzo 2013, con cui si sono fissati i criteri e le modalità di riparto del fondo. Questi ultimi, tuttavia, sono stati individuati, quanto al novanta per cento delle risorse, in base al criterio della spesa storica (mediante rinvio a un'apposita Tabella) e solo per il residuo dieci per cento in base ai citati criteri premiali.

Tale disciplina ha superato indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale di questa Corte (sentenza n. 273 del 2013) sull'assunto della non compiuta attuazione della legge n. 42 del 2009, dichiaratamente volta a dare forma al sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost. (cosiddetto federalismo fiscale), fra cui deve ritenersi compreso il trasporto pubblico locale. In particolare, in quella occasione si dava atto della mancata individuazione dei LAS nonché dei costi standard, prescritti dall'art. 8 della citata legge n. 42 del 2009 ai fini della determinazione dell'ammontare del finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale. Pertanto, questa Corte concludeva che «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.» e legittima «l'intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie» (ancora sentenza n. 273 del 2013).

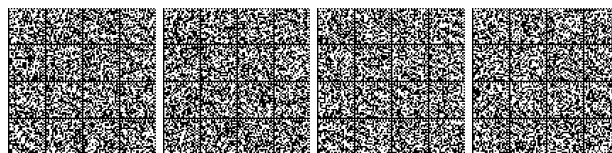
Con l'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, il fondo TPL è stato oggetto di una significativa riforma, che ha introdotto, anzitutto, la predeterminazione della dotazione annuale dello stesso, fissandone cioè per legge la consistenza, anno per anno, e definendone i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato, sul capitolo 1315 dello Stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La medesima disposizione ha, poi, provveduto anche a modificare i criteri di ripartizione del fondo stabilendo essenzialmente che: *a*) il dieci per cento delle risorse dello stesso doveva essere assegnato alle regioni sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato tra il 2014 e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio nazionale (e con la previsione dell'incremento della percentuale, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del fondo); *b*) un altro dieci per cento (con la previsione di un ulteriore incremento del cinque per cento negli anni successivi al primo, fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del fondo) doveva essere assegnato in base al cosiddetto costo standard, come definito da un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, in base all'art. 1, comma 84, della legge n. 147 del 2013; *c*) la quota residua, ma prevalente, del fondo (corrispondente all'ottanta per cento) doveva essere suddivisa sulla base della percentuale storica di ripartizione fra le regioni (che, a partire dal 2019, avrebbe dovuto tener conto dei LAS, da definirsi con decreto interministeriale, previa intesa in Conferenza unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo).

L'applicazione di tale riforma - che avrebbe dovuto avere luogo dapprima a partire dal 2018 e poi, in base all'art. 47 del d. l. n. 124 del 2019, come convertito, dal 2020 - è stata più volte posposta nel tempo.

Pertanto, per gli anni 2020-2021, la ripartizione del fondo ha continuato a essere effettuata sulla base del d.P.C.m. 11 marzo 2013, come modificato dal d.P.C.m. 26 maggio 2017, e quindi sulla base del prevalente criterio della spesa storica.

In sostanza, per gli anni dal 2018 al 2022, il novanta per cento del fondo doveva essere assegnato alle regioni sulla base della spesa storica e il residuo dieci per cento sempre in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento di specifici obiettivi di efficientamento.

Anche sulla base del successivo d.l. n. 68 del 2022, come convertito, la quota decisamente prevalente del medesimo fondo - individuata per legge (ex art. 8, comma 7, lettera *a*), con riguardo al 2022, nella somma di 4.879.079.381 euro - è stata ripartita fra le regioni secondo il criterio della spesa storica, mentre solo una limitata somma, pari a 75.350.957 euro (ex art. 8, comma 7, lettera *b*), che avrebbe dovuto essere suddivisa secondo modalità che tenessero conto dei costi standard e dei LAS, da definire con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro il 31 ottobre 2022, è stata - in assenza di quest'ultimo - suddivisa sulla base di indicatori di carattere



generale per la determinazione dei LAS individuati con il decreto interministeriale 29 dicembre 2022, n. 421 (Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per il riparto del saldo per l'anno 2022 del Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50), ma ritenuti utilizzabili solo per le risorse relative al 2022.

È, pertanto, solo con il d.l. n. 176 del 2022, come convertito, che si è assistito a una modifica rilevante dei criteri di ripartizione del fondo in esame, là dove si è previsto che tale ripartizione - da effettuarsi, entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata - dovesse avvenire tenendo conto, quanto al cinquanta per cento del fondo, dei costi standard di cui all'art. 1, comma 84, della legge n. 147 del 2013 (attuato con d.m. n. 157 del 2018) e, per la restante quota del cinquanta per cento, dei LAS, da definirsi con un decreto interministeriale, previa intesa in Conferenza unificata entro il 31 luglio 2023. Al fine di «garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili», si è introdotta, inoltre, una clausola di garanzia, in forza della quale l'applicazione dei nuovi criteri non avrebbe dovuto determinare, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020.

3.2.- In questo contesto si collocano le modifiche introdotte dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, adottate dal Governo, a seguito del decorso del termine del 31 luglio 2023 senza che fosse stato emanato il decreto interministeriale di definizione dei LAS e quindi in assenza delle condizioni di applicabilità dei nuovi criteri.

Con esse, da un lato, si è stabilito che, in via generale, la ripartizione del cinquanta per cento del fondo deve essere effettuata sulla base dei costi standard computati tenendo conto del «complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione, risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio» nazionale (art. 27, comma 2, lettera a, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito) (costi standard totali). Dall'altro lato, si è introdotta (incidendo sull'art. 27, comma 6, del medesimo decreto-legge) una disciplina transitoria, articolata in due parti. Con specifico riguardo agli anni 2023-24, l'art. 17 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ha provveduto a disporre che una quota decisamente prevalente delle risorse già stanziata, con la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), per il fondo in esame (pari a 4.873.335.361,50 euro, su complessivi 5.054.130.338,00 euro stanziati) fosse ripartita secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020 (somma, peraltro, essenzialmente corrispondente all'intera dotazione del fondo per l'anno 2020) e quindi, in sostanza, sulla base del criterio della spesa storica, laddove solo la quota residua (pari a 180.794.976,50 euro) fosse suddivisa sulla base dei criteri di cui all'art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

Infine, incidendo sull'art. 27, comma 6, di quest'ultimo, si è previsto che, nelle more dell'adozione del decreto di definizione dei LAS, tutte le risorse del fondo sono da ripartirsi con riferimento esclusivo ai costi standard totali.

In specifica attuazione di tali indicazioni, è stato adottato il decreto interministeriale 11 dicembre 2023, n. 328 (Decreto di riparto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per la ripartizione, per l'esercizio 2023, tra le Regioni a statuto ordinario delle risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del T.P.L. - articolo 16 bis comma 5 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 come modificato dall'articolo 27 del decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017 e successive integrazioni e modificazioni), di ripartizione delle risorse fra le regioni che, come risulta dalle Tabelle allegate al medesimo, è avvenuta: *a*) per un ammontare pari a 4.873.335.361,50 euro secondo le percentuali di riparto relative all'anno 2020 (basate sul criterio della spesa storica) (Tabella 1); *b*) per un ammontare pari a 180.794.976,50 euro secondo il nuovo criterio del costo standard "totale" (comprensivo di tutti i servizi eserciti sul territorio regionale) (Tabella 2).

4.- Così ricostruito il complesso e più volte mutato quadro normativo di riferimento, si deve passare all'esame delle questioni preliminari.

4.1.- Innanzitutto, occorre dichiarare l'inammissibilità delle censure promosse dalle Regioni Veneto e Piemonte in riferimento agli artt. 2 e 5 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini [...] più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (*ex multis*, sentenza n. 171 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 119 del 2022 e n. 219 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve, cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così sentenza n. 95 del 2021)» (sentenza n. 155 del 2023).



Nella specie, le Regioni si limitano ad affermare, quanto all'art. 5 Cost., che la sua lesione deriverebbe dalla circostanza che la disposizione impugnata avrebbe l'effetto di rompere «una unità di intenti conseguita, per l'innanzi, dalle Regioni nell'ambito della Conferenza unificata e nei rapporti con lo Stato»; quanto all'art. 2 Cost., che la medesima disposizione lo violerebbe in quanto agevolerebbe una «solidarietà alla rovescia», incentivando una «politica, propensa a dilatare gli interventi agevolativi».

Le richiamate censure sono, evidentemente, proposte in termini talmente generici e assertivi, da non superare quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 193 del 2023) necessaria a consentire l'esame nel merito delle medesime.

Peraltro, trattandosi di censure riferite a parametri costituzionali non inerenti al riparto delle competenze fra Stato e regioni, non sono neppure soddisfatte le condizioni richieste, a tal proposito, dalla ormai costante giurisprudenza costituzionale al fine di valutare l'ammissibilità delle stesse: e cioè «la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza» (sentenza n. 40 del 2022). A sostegno dell'ammissibilità della dedotta lesione dei principi di unità e di solidarietà non risultano, infatti, né individuate le attribuzioni regionali che sarebbero indirettamente incise, né fornite le ragioni per cui la pretesa lesione dell'unità e la asserita violazione del principio di solidarietà si risolverebbero nella lesione di un'attribuzione regionale.

4.2.- Del pari inammissibile è la questione promossa dalla Regione Campania in riferimento all'art. 97 Cost. nella parte in cui la Regione contesta la contraddittorietà del quadro normativo, derivante dalle modifiche apportate dalla disposizione impugnata, in specie, per quanto concerne l'introduzione del comma 2-*quater* all'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017. Quest'ultimo sarebbe di «problematica applicazione» e quindi «foriero di gravi incertezze interpretative e applicative», così da tradursi «in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 70 del 2013).

Anche in tal caso, non sono soddisfatte le due condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale ai fini dell'ammissibilità di questioni promosse in riferimento a parametri non inerenti al riparto costituzionale delle competenze: non risultano, infatti, esplicitate né l'attribuzione regionale che si assume lesa, né le ragioni per cui la contraddittorietà o la scarsa chiarezza della disciplina introdotta si dovrebbe tradurre nella lesione dell'autonomia regionale.

4.3.- Le richiamate condizioni di ammissibilità sussistono, all'opposto, con riguardo alle censure promosse da tutte e tre le Regioni in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 Cost., nonché dalla Regione Campania in riferimento all'art. 77 Cost.

4.3.1.- Quanto alla dedotta violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost., le ricorrenti sostanzialmente contestano che l'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, discriminerebbe in modo irragionevole le regioni che hanno effettuato minori spese per il trasporto pubblico locale, le quali, per questa ragione, si vedrebbero assegnate minori risorse del fondo, così da rendere difficile l'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale, precedentemente programmati, con conseguente violazione del buon andamento dei medesimi servizi e del principio di copertura finanziaria.

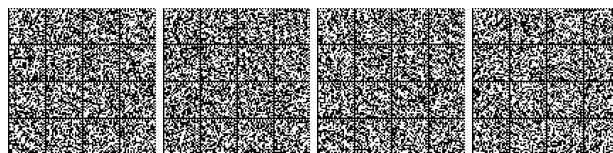
È dunque chiaramente individuato l'ambito di competenza regionale indirettamente inciso dalla disposizione impugnata, costituito dalla competenza amministrativa in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e locale e dalla connessa autonomia finanziaria; così come risultano sufficientemente indicate le ragioni che ne determinerebbero le relative lesioni, ravvisate nella riduzione delle risorse assegnate, in conseguenza dell'applicazione dei nuovi criteri di riparto del fondo.

4.3.2.- Anche la censura di violazione dell'art. 77 Cost. supera il vaglio di ammissibilità, quanto alla motivazione in ordine alla ridondanza sulle attribuzioni regionali della denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza.

Questa Corte ha, da tempo risalente, riconosciuto l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale promosse dalle regioni avverso un decreto-legge per carenza dei suoi presupposti, sull'assunto che, quando quest'ultimo incide su un ambito di competenza regionale, le regioni possono lamentare che, attraverso il ricorso al medesimo decreto, lo Stato abbia illegittimamente invaso la loro sfera di competenza, utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze diverse (sentenza n. 22 del 2012).

In linea con tale indirizzo, la ricorrente contesta che la disposizione impugnata, «erodendo arbitrariamente e illegittimamente la quota di riparto del fondo nazionale *de quo* - che [...] rappresenta oggi la principale fonte di finanziamento del trasporto pubblico locale - ha una diretta ricaduta sull'autonomia riconosciuta dagli articoli 5 e 119 della Costituzione alla Regione Campania, che risulta menomata nella propria capacità organizzativa e finanziaria».

4.4.- Occorre, ora, esaminare l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in considerazione della ritenuta genericità dei rilevati effetti negativi sull'autonomia legislativa, amministrativa e programmatica regionale derivanti dall'attuazione dei criteri di riparto previsti dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito. Più precisamente, la difesa statale contesta che la lesione lamentata dalle Regioni ricorrenti relativa-



mente all'inadeguatezza della dotazione finanziaria - conseguente all'inclusione del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale erogati sul territorio di ciascuna regione nella base di computo dei costi standard - ai fini dello svolgimento della funzione regionale del trasporto pubblico regionale e locale sia «virtuale» e non adeguatamente dimostrata, al punto da rendere la questione promossa in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. inammissibile.

4.4.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

I ricorsi, contrariamente a quanto assume l'Avvocatura, sono assistiti da sufficiente motivazione sulla lesività della disposizione impugnata. In essi è, infatti, correttamente prospettata l'asserita incidenza delle misure introdotte dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito - e cioè della previsione del criterio dei costi standard totali, che pregiudicherebbe le regioni che hanno effettuato minori spese per i servizi in questione, e dei criteri transitori di ripartizione delle risorse del fondo TPL, che farebbero venir meno anche la garanzia del limite delle risorse assegnate nel 2020 - sulle risorse destinate al trasporto pubblico regionale e locale, nonché sulla programmazione e gestione del relativo servizio (sentenza n. 137 del 2018).

L'esigenza di un'adeguata prova dell'impossibilità di svolgere le funzioni in esame per effetto della disposizione impugnata esula, infatti, dallo scrutinio di ammissibilità, per rientrare nella valutazione del merito della questione inerente al rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.

5.- Si può ora procedere all'esame del merito delle singole questioni.

5.1.- Fra di esse, quella promossa dalla Regione Campania in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., «assume carattere pregiudiziale, poiché attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione normativa primaria (sentenze n. 151 del 2023, n. 8 del 2022, n. 30 del 2021, n. 186 e n. 115 del 2020, n. 288 e n. 247 del 2019, n. 189 del 2018 e n. 169 del 2017)» (sentenza n. 215 del 2023).

La ricorrente ritiene che non sussistano i presupposti di necessità e urgenza necessari a legittimare l'adozione del d.l. n. 104 del 2023 e, in specie, dell'impugnato art. 17, considerato che né dal titolo, né dal preambolo del medesimo sarebbe possibile desumere alcun «riferimento a concrete circostanze sulla base delle quali sia ravvisata [...] [l']esigenza di consentire un tempestivo riparto» delle risorse del Fondo nazionale TPL. Le modifiche introdotte, peraltro, introdurrebbero una riforma strutturale, come sarebbe dimostrato dalla presenza di previsioni a efficacia differita. Il difetto dei richiamati presupposti non potrebbe, peraltro, ritenersi sanato dalla legge di conversione, «dovendosi, piuttosto, ritenere travolte dall'illegittimità qui dedotta anche le modifiche da quest'ultima apportate».

5.1.1.- La questione non è fondata.

5.1.1.1.- Secondo l'indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale sul punto, «la sindacabilità della scelta del Governo di intervenire con decreto-legge va limitata ai soli casi di evidente mancanza dei presupposti in questione o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2023, n. 8 del 2022 e n. 213 del 2021)» (sentenza n. 200 del 2023). Al fine di rendere trasparente e controllabile tale sindacato, questa Corte ha individuato alcuni criteri, fra cui vi sono: «a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (ad esempio, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); c) utilizzo dei lavori preparatori (ad esempio, sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); d) carattere ordinamentale o di riforma della norma (ad esempio, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013)» (sentenza n. 186 del 2020).

Nella specie, se già il titolo del d.l. n. 104 del 2023 - recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici» - è sufficientemente ampio da poter comprendere la disciplina del servizio di trasporto pubblico locale, anche con riguardo alle modalità di finanziamento dello stesso, nel preambolo il settore del trasporto è richiamato in modo espresso fra quelli «considerati strategici per il loro rilievo nel contesto economico-sociale del Paese», per i quali si afferma «la straordinaria necessità e urgenza di intervenire» e, in particolare, «di adottare disposizioni in materia di trasporto pubblico locale volte a consentire un tempestivo riparto delle risorse alle regioni».

Non si può, inoltre, ignorare che, nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, viene esplicitamente chiarito che la modifica introdotta con l'art. 17 alla disciplina dei criteri di ripartizione del fondo TPL, come riformati dalla legge n. 6 del 2023, si rende «necessaria al fine di superare le difficoltà tecniche e di condivisione in sede di Conferenza Unificata per l'adozione del decreto con cui sono definiti gli indicatori necessari a determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi» in modo da evitare che tale difficoltà «possa ritardare o impedire la ripartizione del citato Fondo», prevista entro il 31 ottobre 2023. L'applicazione dei nuovi criteri introdotti dalla legge n. 6 del 2023 allo scopo di dare finalmente attuazione alle indicazioni della legge n. 42 del 2009 era, infatti, condizionata al citato decreto interministeriale, che avrebbe dovuto essere adottato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro il termine, ampiamente scaduto, del 31 luglio 2023. Da qui la ritenuta necessità e urgenza di una disciplina transitoria (intro-



dotta al comma 2-*quater* e nell'ultimo periodo del comma 6 dell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito), volta a sopperire alla mancata individuazione di uno dei due criteri di assegnazione delle risorse - quello dei LAS - e a ridefinire le modalità di suddivisione della dotazione finanziaria del fondo fra le regioni, con riguardo agli anni 2023-2024. Ma da qui anche la ritenuta necessità e urgenza - ai fini dell'imminente ripartizione delle risorse - di ancorare il computo dei costi standard al complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione, al fine di «assicurare una contribuzione equa ed uniforme tra i richiamati Enti, per tutti i servizi di trasporto pubblico localmente eserciti».

5.1.1.2.- Neppure coglie nel segno il denunciato carattere di riforma strutturale della disposizione statale impugnata.

Premesso che le previsioni introdotte dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023 introducono modifiche prevalentemente contraddistinte dalla temporaneità - come riconosciuto dalle stesse ricorrenti -, esse in ogni caso si innestano sul tessuto normativo già definito dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come riformato dalla legge n. 6 del 2023, e innovano solo parzialmente, in riferimento a specifici aspetti. Pertanto, non sono tali da assurgere al rango di disposizioni di riforma organica e di sistema, non compatibile con la decretazione d'urgenza (sentenza n. 236 del 2017).

5.1.1.3.- Né costituisce indizio dell'evidente mancanza dei requisiti di necessità e urgenza la presenza di disposizioni a efficacia differita.

Questa Corte ha in più occasioni chiarito che «la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (sentenze n. 97 del 2019, n. 5 del 2018, n. 236, n. 170 e n. 16 del 2017)» (sentenza n. 149 del 2020), essendo «fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito (sentenze n. 5 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 160 del 2016)» (sentenza n. 33 del 2019).

Nella specie, le disposizioni impugnate hanno, nella maggior parte dei casi, immediata efficacia precettiva, proprio in ragione della necessità di consentire il tempestivo riparto delle risorse, e solo con riguardo ad alcuni specifici aspetti rinviando a una data successiva. Sussistono, pertanto, le condizioni già illustrate dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui l'intervento del Governo «ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito (sentenza n. 16 del 2017)» (sentenza n. 170 del 2017).

5.2.- La Regione Campania (reg. ric. n. 34 del 2023) impugna, inoltre, l'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, per violazione del principio di leale collaborazione. La disposizione statale in esame, introducendo all'art. 27, comma 2, lettera *a*), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ulteriori e particolareggiati criteri di dettaglio da tenere in considerazione ai fini del riparto del fondo TPL, eluderebbe la *ratio* dell'intesa, prevista all'art. 27, comma 2, del medesimo decreto-legge, quale necessario strumento di collaborazione tra Stato e regioni nella chiamata in sussidiarietà dello Stato in una materia di competenza regionale residuale.

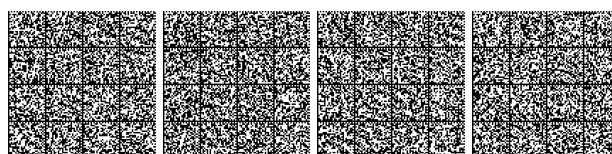
5.2.1.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha da tempo riconosciuto che il fondo TPL, pur non essendo riconducibile «a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost.» (sentenza n. 273 del 2013), rappresenta uno strumento con cui lo Stato, nella «perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost.» (ancora sentenza n. 273 del 2013), mira a soddisfare l'esigenza di «assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, “in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili” (sentenza n. 211 del 2016)» (sentenza n. 74 del 2019).

Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza legislativa regionale residuale, quale è il trasporto pubblico locale, sin dal 2005 questa Corte ha sottolineato la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi statali in materia, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione statale là dove non imponeva che il decreto del Presidente del Consiglio che ripartisce le risorse statali fra le regioni fosse adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, al fine di «assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali» (sentenza n. 222 del 2005).

In armonia con tali indicazioni, fin dall'istituzione del fondo in esame, avvenuta con l'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, il legislatore ha previsto che la definizione delle modalità di ripartizione e trasferimento alle regioni delle risorse del fondo sia demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata. Ciò, tuttavia, sempre sulla base dell'indicazione, da parte del medesimo legislatore statale, di una serie di criteri “guida”, individuati soprattutto in vista dell'obiettivo di soddisfare le esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio e di garanzia dell'uniforme godimento dei diritti.

Tali criteri sono, come si è detto, più volte variati nel tempo senza tuttavia mutare natura: dapprima per effetto della riforma introdotta dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017; poi, in conseguenza delle rilevanti modifiche apportate dall'art. 7-*bis* del d.l. n. 176 del 2022, convertito nella legge n. 6 del 2023; infine, con la disposizione ora impugnata,



là dove, in particolare, il riferimento ai costi standard «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio» costituisce una formula non univoca nella sua portata applicativa, non chiarita neppure dal d. interm. n. 328 del 2023, attuativo, che costruisce la relativa Tabella secondo mere percentuali, senza esplicitarne i presupposti.

Tutti questi criteri, infatti, hanno costituito e continuano a costituire direttive, la cui interpretazione e applicazione è rimessa alla concorde volontà delle istituzioni regionali e di quelle statali (e locali), in vista dell'adozione congiunta, nella sede della Conferenza unificata, delle decisioni relative alla ripartizione del fondo, peraltro in linea con quanto puntualmente stabilito dal medesimo art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017.

5.3.- In tutti e tre i ricorsi, infine, le Regioni Veneto, Piemonte e Campania denunciano la lesione dell'autonomia amministrativa e dell'autonomia finanziaria regionale, cui si connette la pretesa violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e copertura finanziaria, così da indurre a un esame congiunto di tutte le richiamate censure.

Con argomenti sostanzialmente sovrapponibili, le ricorrenti, infatti, sostengono che le modifiche al riparto del fondo TPL, introdotte dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, siano tali da privilegiare le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie i servizi di trasporto pubblico locale, in sostanza - a loro dire - reintroducendo il criterio della spesa storica, per il tramite dei costi standard totali e cioè comprensivi della spesa relativa a tutti i servizi di trasporto pubblico locale già erogati sul territorio. Per converso, verrebbero discriminate irragionevolmente (in violazione dell'art. 3 Cost.) le altre regioni, fra cui rientrerebbero le ricorrenti. Queste ultime, a causa delle minori risorse assegnate, si troverebbero nella condizione di non poter erogare tutte le prestazioni da esse deliberate, con conseguente lesione del potere di gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, ambito che rientra nella competenza legislativa regionale residuale, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché dell'autonomia finanziaria regionale (e quindi dell'art. 119 Cost.), considerato che si vedrebbero private delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Ciò determinerebbe l'ulteriore conseguenza di provocare gravi disagi nello svolgimento del servizio pubblico di trasporto locale e regionale, in violazione dell'art. 97 Cost., nonché l'effetto di far venir meno, a fine esercizio, la copertura finanziaria della spesa a suo tempo deliberata, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

5.3.1.- Le censure, pur se promosse in riferimento a svariati parametri costituzionali, sono formulate in maniera tale da proporre all'attenzione di questa Corte essenzialmente una questione: quella della asserita violazione - per effetto della pretesa irragionevolezza dei nuovi criteri di ripartizione del fondo TPL individuati dalla disposizione statale impugnata - del principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse, ricavabile dal quarto comma dell'art. 119 Cost., da cui conseguirebbe anche la lesione del buon andamento dell'amministrazione e dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese.

5.3.2.- La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa» (sentenza n. 73 del 2023), sicché 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)» (sentenza n. 73 del 2023). Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, «"così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro" (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 188 del 2015).

In alcuni casi, l'impossibilità di svolgimento delle funzioni è stata ritenuta evidente in presenza di norme di legge che assegnavano compiti e funzioni agli enti territoriali, senza alcun trasferimento di risorse (sentenza n. 73 del 2023), o determinavano drastiche riduzioni di dotazioni finanziarie degli enti (ad esempio pari al cinquanta per cento rispetto all'anno precedente) «ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione» (sentenza n. 188 del 2015).

Più di frequente, tuttavia, questa Corte (sentenza n. 155 del 2020), pur in presenza di significative riduzioni di finanziamenti, ha riconosciuto la necessità che le regioni dimostrino l'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione «con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie» (sentenza n. 155 del 2020) o che tale inadeguatezza sia desunta dalla lettura dei bilanci regionali o ancora accertata nei giudizi a quibus (sentenza n. 10 del 2016).

In altri termini, si è affermato il principio secondo cui grava sulla regione - che contesti le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni - l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione, sempre che quest'ultima non si desuma in maniera "autoevidente" dalla stessa formulazione della disposizione statale oggetto di censure.



Nel caso di specie, l'evoluzione della normativa sopra richiamata - che è ancora in attesa di andare a regime una volta emanato il decreto di definizione dei LAS - e la successione dei provvedimenti di riparto delle risorse del fondo TPL, quale si è avuta fino al 2023, non assegnano al mutamento dei criteri di ripartizione delle predette risorse stabilito dall'impugnato art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, l'evidenza della pretesa lesione. Nel 2023, infatti, il nuovo criterio (dei costi standard totali) risulta utilizzato solo con riferimento alle risorse aggiuntive (rispetto a quelle individuate e ripartite in linea con quanto accaduto nell'anno 2020), mentre il precedente criterio dei costi standard puri non ha mai trovato applicazione, come risulta confermato dai decreti ministeriali di riparto adottati fino al 2023.

Peraltro, la clausola di garanzia, in virtù della quale l'applicazione dei nuovi criteri non deve determinare, in ogni caso, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020, al fine di «garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili», permane anche nell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, così come modificato dalla disposizione impugnata ed è destinato a operare anche per il futuro.

Considerato perciò che, a fronte della mancanza di indizi che rivelino in maniera palese la violazione del principio di corrispondenza fra funzioni e risorse, le ricorrenti non hanno fornito documentazione di alcun genere a sostegno dell'evocata lesione e dunque non hanno adempiuto al preciso onere di fornire adeguata prova dell'impossibilità dello svolgimento delle funzioni per effetto della disposizione statale impugnata, la relativa questione promossa dalle Regioni Veneto, Piemonte e Campania risulta priva di fondamento, così come le censure di violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione e dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese.

5.3.3.- Nel giungere a tale conclusione di non fondatezza della questione oggetto dell'odierno giudizio, questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal formulare l'auspicio che, quanto al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si porti al più presto a conclusione il complesso *iter* di transizione ai costi e fabbisogni standard, prefigurato già dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione.

Tale percorso, sebbene avviato in tempi ormai risaltanti, è stato, infatti, sospeso, quando non contraddetto, dal susseguirsi di una pluralità di interventi normativi che, nel segno della temporaneità, hanno impedito il conseguimento di un assetto del sistema di trasporto pubblico locale stabile e coerente con gli obiettivi di garanzia di un servizio efficiente e idoneo a soddisfare i bisogni delle comunità territoriali, secondo criteri di omogeneità sull'intero territorio nazionale. A tal fine, occorre, pertanto, che siano al più presto definiti i LAS e identificati in modo univoco i costi standard nella prospettiva di un riassetto organico del settore cui solo il legislatore potrà e dovrà provvedere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, promosse, in riferimento agli artt. 2 e 5 della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Piemonte, con i ricorsi iscritti ai numeri 32 e 33 del registro ricorsi 2023;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, nella parte in cui introduce il comma 2-quater all'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2023;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2023;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2023;



5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost., dalle Regioni Veneto, Piemonte e Campania, con i ricorsi iscritti ai numeri 32, 33 e 34 del registro ricorsi 2023.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2024.

F.to:

Giulio PROSPERETTI, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240133

N. 134

Sentenza 4 giugno - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (Forze di) - Polizia di Stato - Indennità di impiego operativo al personale non dirigente del Nucleo operativo di sicurezza (NOCS) - Attribuzione ai dirigenti presso lo stesso reparto - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e di parità del trattamento, anche rispetto a quanto previsto per i dirigenti del GIS, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Polizia (Forze di) - Polizia di Stato - Indennità di impiego operativo al personale non dirigente del Nucleo operativo di sicurezza (NOCS) - Estensione, a partire dal 1° ottobre 2018, anche ai dirigenti presso lo stesso reparto - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e di parità del trattamento, anche rispetto a quanto previsto per i dirigenti del GIS, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e irragionevolezza - Violazione del principio, atteso il congelamento o mancato adeguamento dell'indennità di impiego alle diverse e nuove funzioni nonché responsabilità legate alla qualifica dirigenziale acquisita - Non fondatezza della questione.

- Legge 30 novembre 2000, n. 356, art. 4, comma 1; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 45, comma 30.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 36; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 46, commi 1 e 1-bis.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 30 novembre 2000, n. 356 (Disposizioni riguardanti il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia) e dell'art. 45, comma 30, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, nel procedimento vertente tra G. G. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 19 gennaio 2024, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di G. G. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell'udienza pubblica del 4 giugno 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
uditi l'avvocato Benedetta Lubrano per G. G. e gli avvocati dello Stato Giancarlo Pampanelli ed Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 gennaio 2024, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 30 novembre 2000, n. 356 (Disposizioni riguardanti il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia), nella parte in cui non prevede che «[l]e disposizioni di cui all'art. 9, d.p.r. n. 51/2009 si applicano anche al personale dirigenziale, al quale è corrisposta un'indennità pari a quella percepita [d]al personale di pari grado in servizio presso il GIS dell'Arma dei Carabinieri secondo i criteri di cui alla Tabella I allegata alla l. n. 78/1873 [recte: l. n. 78/1983]».

1.1.- Il TAR Lazio ha, inoltre, censurato, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 45, comma 30, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nella parte in cui non prevede che, «[s]empre a decorrere dall'1 ottobre 2018, le disposizioni di cui all'art. 9, d.p.r. n. 51/2009 si applicano anche al personale dirigenziale dei NOCS, al quale è corrisposta un'indennità pari a quella percepita [d]al personale dirigenziale del GIS dell'Arma dei Carabinieri determinata in ragione della relativa qualifica secondo i criteri di cui alla Tabella I allegata alla l. n. 78/1873 [recte: l. n. 78/1983]».

1.2.- Il giudice *a quo* riferisce che, nel giudizio pendente dinanzi a sé, il ricorrente, G. G., dipendente della Polizia di Stato in servizio presso il Nucleo operativo centrale di sicurezza (NOCS) dal 1° ottobre 2009, ha fatto presente di essere stato promosso, con decorrenza 1° gennaio 2018, alla qualifica di vice questore, continuando a prestare servizio presso il medesimo nucleo e a percepire l'indennità di impiego per il personale ad esso appartenente prevista dall'art. 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2009, n. 51 (Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007), senza, però, che il relativo ammontare sia stato adeguato alla nuova qualifica dirigenziale. Ciò in quanto la Tabella allegata al citato d.P.R. non conteneva indicazioni specifiche per i ruoli dirigenziali.

La parte ricorrente ha pertanto chiesto di accertare «[l]'illegittimità del silenzio e del comportamento di inerzia tenuto dal Ministero in relazione al dovere di completare la tabella relativa alle indennità da impiego spettanti per l'appartenenza ai N.O.C.S.» e, quindi, l'obbligo dello stesso Ministero di adottare il provvedimento richiesto. La stessa parte ha lamentato l'illegittimità, «ove ritenuta un provvedimento di diniego», della nota con la quale l'Amministrazione resistente, in risposta alle sue diffide, aveva dichiarato di non potere aggiornare la misura dell'indennità dovuta alla qualifica di vice questore, in mancanza di «un'estensione normativa [...] di questa particolare indennità al personale dirigente della Polizia di Stato».

A sostegno del ricorso, prosegue l'ordinanza di rimessione, G. G. ha lamentato la violazione delle «norme e dei principi in tema di parità di trattamento», delle «norme e dei principi concernenti la omogeneità di trattamento del personale appartenente al Comparto Sicurezza/Difesa», l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, la motivazione illogica e contraddittoria, la violazione degli artt. 2 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e degli artt. 3 e 97 Cost.



Il rimettente riferisce quindi di avere dichiarato inammissibile, con sentenza non definitiva, la domanda di accertamento della illegittimità del silenzio dell'amministrazione, avendo qualificato la suddetta nota del Ministero dell'interno quale provvedimento di diniego, e di avere successivamente, con ordinanza 26 gennaio 2023, n. 1409, disposto l'acquisizione di una relazione, corredata da ogni documentazione utile a chiarire i termini della vicenda; riferisce inoltre che tale relazione, predisposta dall'amministrazione dell'Interno di concerto con quella della Difesa, è stata depositata in data 15 giugno 2023.

1.3.- Ciò posto, il TAR Lazio ha ricostruito il quadro normativo di riferimento ricordando che l'art. 9 della legge 23 marzo 1983, n. 78 (Aggiornamento della L. 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare) aveva attribuito agli ufficiali e ai sottufficiali della Marina, dell'Esercito e dell'Aeronautica in possesso di brevetto militare di incursore o di operatore subacqueo e in servizio presso reparti incursori e subacquei nonché presso centri e nuclei aerosoccorritori l'indennità di incursore. Quindi, gli artt. 13 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 254 (Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999), dal 1° gennaio 1999, hanno esteso l'applicazione di tale emolumento al personale dei ruoli della Polizia di Stato, del Corpo della Polizia penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato - con esclusione dei rispettivi dirigenti e del personale ausiliario di leva - che si trovasse nelle condizioni di impiego previste dallo stesso art. 9 della legge n. 78 del 1983, e anche al personale dei ruoli dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, ancora una volta escludendo i rispettivi dirigenti e il personale ausiliario di leva, che si trovi nelle condizioni di impiego di cui alla suddetta disposizione. Successivamente, l'art. 4 della legge n. 356 del 2000 ha previsto che le disposizioni del d.P.R. n. 254 del 1999, concernenti l'indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e le relative indennità supplementari, compresa quella per incursori subacquei, si applichino ai dirigenti civili e militari delle Forze di polizia rispettivamente interessate, così estendendo espressamente l'indennità di incursore anche al personale dirigente della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri.

Il rimettente rileva che, per effetto di tali disposizioni, il personale del Gruppo di intervento speciale (GIS) dell'Arma dei carabinieri in possesso del brevetto militare di incursore ha beneficiato dell'indennità di incursore, a differenza del personale del NOCS che ne è rimasto, invece, escluso in quanto privo di tale specifico titolo.

Ciò in quanto, chiarisce l'ordinanza di rimessione, l'art. 9, comma 2, della legge n. 78 del 1983, richiamato dagli artt. 13 e 52 del d.P.R. n. 254 del 1999, a loro volta estesi ai dirigenti della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, prevedeva che l'indennità di incursore fosse percepita soltanto dai soggetti in possesso di brevetto militare di incursore e di operatore subacqueo.

Osserva, ancora, il rimettente che, proprio in ragione di tale puntualizzazione, l'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 ha disposto l'estensione della indennità di incursore al personale del NOCS della Polizia di Stato non avente qualifica dirigenziale. Ciò al fine, dichiarato nella relazione illustrativa del citato regolamento, di rimuovere «una palese penalizzazione» del personale del NOCS che, al pari di quello del GIS, può essere chiamato a svolgere interventi caratterizzati da un elevato rischio per l'incolumità personale e che richiedono un duro e continuativo addestramento operativo.

Pur tuttavia, evidenzia il TAR Lazio, la misura correttiva di cui al citato art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 non è stata estesa al personale dirigente del NOCS, non avendo il legislatore provveduto né ad adeguare la disposizione - l'art. 4 della legge n. 356 del 2000 - con cui aveva esteso al personale dirigenziale le altre indennità riconosciute al personale non dirigenziale in sede di contrattazione, né a disporre l'estensione dell'emolumento in esame ai dirigenti in occasione del riordino dei ruoli delle Forze di polizia operato con il d.lgs. n. 95 del 2017.

1.4.- Tanto premesso, il TAR, ritenuta non praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della previsione di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, ne denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 3 Cost., per essere la stessa produttiva di una ingiustificata disparità di trattamento tra i dirigenti del NOCS e quelli del GIS.

Il personale in servizio presso il NOCS, osserva il giudice *a quo*, ha l'abilitazione necessaria per svolgere gli stessi compiti di quello del GIS, compresa l'attività di incursore, ed è destinato ad operare nelle medesime condizioni, essendo chiamato ad effettuare interventi che richiedono un duro e continuativo addestramento e sono caratterizzati da un elevato rischio per l'incolumità personale.

L'unico tratto di discriminazione tra i dirigenti dei due reparti, secondo il rimettente, è costituito dal brevetto di incursore, che è in possesso dei soli carabinieri del GIS, e, tuttavia, in sede di approvazione del d.P.R. n. 51 del 2009, tale elemento non è stato ritenuto sufficiente a giustificare un trattamento differenziato.



A ciò va aggiunto, a giudizio del rimettente, che nell'ordinamento si è progressivamente affermato un principio di tendenziale omogeneità nel trattamento economico dei dirigenti delle Forze di polizia a ordinamento civile, di quelle a ordinamento militare e delle Forze armate, come reso evidente dall'art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, secondo il quale la regolazione del trattamento accessorio del personale dirigenziale delle stesse deve avvenire «nel rispetto del principio di sostanziale perequazione dei trattamenti dei dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate».

Il giudice *a quo* ritiene, quindi, che tra i dirigenti del GIS e del NOCS sussista una identità di funzioni che rende ingiustificato e irragionevole il mancato aggiornamento dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, dopo l'entrata in vigore dell'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009.

La previsione censurata produrrebbe una ingiustificata disparità di trattamento anche all'interno del NOCS, tra personale dirigenziale e non dirigenziale, posto che anche i dirigenti svolgono compiti di pianificazione e di partecipazione ad interventi speciali ad alto rischio.

Infine, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 36 Cost., «che richiede che la retribuzione sia proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto».

Né rileverebbe la circostanza che il ricorrente, con il transito nei ruoli dirigenziali, non abbia perso la indennità nella misura percepita in precedenza, in quanto il mancato adeguamento della stessa alle nuove funzioni e responsabilità legate alla qualifica dirigenziale acquisita si porrebbe in ogni caso in contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost.

Da ultimo, il TAR Lazio precisa di avere individuato la disposizione oggetto di censura nell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, in quanto tale previsione riguarda le «estensioni normative per il personale dirigente» delle indennità stabilite per il personale non dirigente della Polizia di Stato dal decreto del Presidente della Repubblica di recepimento dell'accordo sindacale antecedente a quello recepito dal d.P.R. n. 51 del 2009, e che l'intervento additivo richiesto è «a rime obbligate», in quanto l'indennità di cui si auspica l'estensione è stata stabilita in misura corrispondente a quella percepita dal personale dell'Arma dei carabinieri in servizio presso il GIS, la quale, a sua volta, è determinata, anche per i ruoli dirigenziali, secondo la Tabella I allegata alla legge n. 78 del 1983.

1.5.- Il rimettente rivolge poi censure anche all'art. 45, comma 30, del d.lgs. n. 95 del 2017, nella parte in cui non prevede che dal 1° ottobre 2018 - data di decorrenza di detta disposizione - l'indennità di impiego di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 si applica anche al personale dirigenziale del NOCS della Polizia di Stato.

Tale mancata previsione contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto «cristallizza e conferma la disparità di trattamento tra i dirigenti dei GIS e quell[i] dei NOCS», pur in presenza di un quadro normativo che richiede l'omogeneità tra i trattamenti dei dirigenti dei gruppi di intervento speciali delle due Forze di polizia che hanno le stesse abilitazioni, competenze e funzioni e sono destinati a operare nelle medesime condizioni di rischio.

Secondo il giudice *a quo*, la formulazione di tale ulteriore quesito non determina l'inammissibilità della prima questione, «ma costituirebbe al più (in caso di accoglimento della prima questione), un motivo di "irrelevanza sopravvenuta" (o, se si vuole, di "improcedibilità") della seconda questione di illegittimità costituzionale».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque manifestamente infondate.

L'interveniente, richiamando la giurisprudenza di questa Corte, osserva che il regime del personale militare di pubblica sicurezza non è omogeneo a quello del personale civile del medesimo comparto, posto che l'impiego militare si distingue da quello alle dipendenze della Polizia di Stato, per una forte compenetrazione tra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio (vengono citate la sentenza n. 33 del 2023 e l'ordinanza n. 36 del 2023).

Da ciò, ad avviso della difesa dello Stato, deriverebbe che l'aggiornamento dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, auspicato dal rimettente, non potrebbe essere operato da questa Corte, ma dovrebbe essere effettuato mediante un intervento normativo espressivo della discrezionalità del legislatore, il quale soltanto può operare un bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie (sono richiamate le sentenze n. 241 del 1996 e n. 226 del 1993).

3.- Si è costituito in giudizio anche G. G., parte ricorrente nel procedimento principale, svolgendo considerazioni di segno adesivo alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal giudice rimettente.

3.1.- Con memoria depositata il 10 maggio 2024, G. G. ha confermato le conclusioni svolte nell'atto di costituzione corroborandole con ulteriori argomentazioni.

Il ricorrente contesta l'affermazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'elemento di discriminazione tra le categorie professionali poste a raffronto risiederebbe nella titolarità, in capo ai soli dirigenti del GIS, del brevetto di incursore.

Viene, quindi, evidenziato nella memoria che tale brevetto consente di conseguire la corrispondente indennità sia agli ufficiali, sia ai sottufficiali dei corpi militari e, in forza del d.P.R. n. 254 del 1999, della stessa Polizia di Stato.



Si aggiunge che il riconoscimento dell'indennità ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 si basa sulla sostanziale assimilabilità dei componenti del NOCS al personale del GIS, sia con riferimento alle funzioni espletate, sia con riguardo alla specifica qualificazione che, per il GIS, è collegata al brevetto di incursore e per il NOCS è correlata al corrispondente titolo abilitativo, nonché allo speciale addestramento cui sono sottoposti gli operatori di entrambi i reparti in comparazione.

L'identità tra i componenti del GIS e quelli del NOCS - fa notare la parte - trae conferma anche dalla coincidenza dell'ammontare della indennità ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 rispetto a quello dell'omologo beneficio spettante ai carabinieri del GIS.

Né l'esclusione dei dirigenti del Nucleo operativo centrale di sicurezza dalla fruizione della indennità in esame potrebbe ritenersi espressiva della discrezionalità del legislatore, avuto riguardo alla identità delle funzioni svolte dalle categorie di dipendenti in comparazione.

La mancanza di una normativa che equipari i dirigenti appartenenti ai due reparti speciali - osserva G. G. - determina una disparità di trattamento che solo l'intervento di questa Corte può risolvere modificando l'art. 4 della legge n. 356 del 2000 oppure includendo l'indennità ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 tra le attribuzioni economiche elencate all'art. 45, comma 30, del d.lgs. n. 95 del 2017.

L'inerzia del legislatore realizzerebbe, al contempo, «una altrettanto immotivata e illogica equiparazione nel trattamento economico tra il personale non dirigente e il personale dirigente dei NOCS», ledendo anche il principio di proporzionalità della retribuzione e di adeguatezza della stessa all'impegno richiesto enunciato dall'art. 36 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il TAR Lazio, sezione prima quater, dubita anzitutto della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, ai sensi del quale «[l]e disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 254, concernenti il trattamento economico di missione e di trasferimento, l'indennità di presenza notturna o festiva, il compenso giornaliero per servizi esterni, l'indennità di ordine pubblico in sede, l'orario di lavoro e di servizio, le festività, i congedi o le licenze ordinarie e straordinarie, le aspettative, i permessi brevi, la tutela delle lavoratrici madri, la prevenzione degli infortuni, l'igiene e la sicurezza del lavoro, il diritto allo studio, l'elevazione e l'aggiornamento culturale, la formazione e l'aggiornamento, i diritti sindacali, la tutela legale, i buoni pasto, gli asili nido, l'indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari, compresa quella per incursori subacquei, si applicano ai dirigenti civili e militari delle Forze di polizia rispettivamente interessate con le stesse decorrenze per la parte normativa e dal 1° gennaio 2000 per la parte economica».

Secondo il giudice *a quo*, tale disposizione contrasterebbe con gli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui non prevede che l'indennità di impiego operativo attribuita dall'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 al personale non dirigente del Nucleo operativo centrale di sicurezza della Polizia di Stato si applichi anche ai dipendenti con qualifica dirigenziale in servizio presso lo stesso reparto.

1.1.- L'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000 determinerebbe, innanzitutto, una irragionevole disparità di trattamento tra i dirigenti del NOCS e il personale dirigenziale del Gruppo di intervento speciale dell'Arma dei carabinieri, al quale un'indennità per l'impiego operativo - l'indennità di incursore di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 78 del 1983 - è, invece, riconosciuta.

Tale sperequazione sarebbe del tutto ingiustificata, in quanto i dipendenti in comparazione svolgono identiche funzioni, sono muniti delle stesse abilitazioni e operano nelle medesime condizioni di rischio.

1.1.1.- La previsione censurata contrasterebbe con il principio di eguaglianza anche sotto un diverso profilo, in quanto, nell'ambito dello stesso NOCS, discriminerebbe irragionevolmente il personale dirigente rispetto ai dipendenti privi di qualifica dirigenziale.

1.1.2.- La disposizione in scrutinio si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 36 Cost., per la violazione del principio della proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

1.2.- Il TAR Lazio ha censurato anche l'art. 45, comma 30, del d.lgs. n. 95 del 2017, a mente del quale «[i]n fase di prima applicazione del presente decreto e in relazione all'attuazione dell'articolo 46, a decorrere dal 1° gennaio 2018 al personale con qualifica a partire da vice questore aggiunto e qualifiche e gradi corrispondenti sono applicate, in quanto compatibili in relazione all'ordinamento di ciascuna Forza di polizia, le seguenti disposizioni: a) articoli 10, 12, 13, 49 e, nella misura stabilita per gli omologhi gradi degli ufficiali delle Forze armate, 50 del decreto del



Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164; b) articoli 6 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 5 novembre 2004, n. 301; c) articoli 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170; d) articoli 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 e 44 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2009, n. 51; d-bis) articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 31 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39».

Il rimettente ritiene che tale disposizione - nella parte in cui non prevede che, a decorrere dal 1° ottobre 2018, l'indennità di impiego di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 spetti anche al personale dirigenziale della Polizia di Stato in servizio presso il Nucleo operativo centrale di sicurezza - contrasti con l'art. 3 Cost., «perché cristallizza e conferma la disparità di trattamento tra i dirigenti dei GIS e quell[i] dei NOCS», nonostante la normativa di riferimento e, in particolare, lo stesso d.lgs. n. 95 del 2017, «richied[a] l'omogeneità tra i trattamenti dei dirigenti dei gruppi di intervento speciali» in comparazione, i cui dipendenti possiedono le stesse abilitazioni e competenze, svolgono identiche funzioni e operano nelle medesime condizioni di rischio.

2.- Preliminarmente, si osserva che la motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione fa emergere, con chiara evidenza, che le censure rivolte all'art. 45, comma 30, del d.lgs. n. 95 del 2017 sono logicamente subordinate al rigetto delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, sollevate in via prioritaria.

2.1.- Ancora in via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che l'«aggiornamento» dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000 mediante l'estensione dell'indennità di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 ai dirigenti del NOCS, auspicato dal rimettente, non sarebbe «raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità delle disposizioni in esame», comportando «un allineamento dei trattamenti economici tra le forze di polizia» che solo il legislatore può disporre.

Tali considerazioni non sono ostative all'esame delle questioni, poiché, anche nella materia del trattamento economico dei dipendenti pubblici, qui in esame, la pur ampia discrezionalità riservata al legislatore, trovando un limite nella ragionevolezza, non esclude la necessità che la scelta legislativa censurata sia vagliata alla luce di tale parametro.

Il Collegio rimettente, infatti, non disconosce la pertinenza della disciplina in esame all'area della discrezionalità legislativa, ma dell'esercizio di tale discrezionalità chiede un controllo, assumendo che la scelta normativa che ne è conseguita sia irragionevolmente discriminatoria e lesiva del canone di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.

3.- All'esame del merito è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disciplina in scrutinio.

3.1.- L'indennità di impiego per il personale del Nucleo operativo centrale di sicurezza della Polizia di Stato è stata istituita dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 51 del 2009 per i dipendenti in possesso della qualifica di operatore NOCS che hanno superato la verifica periodica di idoneità per l'impiego nel settore operativo dello stesso nucleo. Essa è corrisposta in via continuativa, con cadenza mensile, ed è stabilita, in base alla qualifica e all'anzianità di servizio, nelle misure indicate nella Tabella inserita nello stesso art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 51 del 2009 e da ultimo rideterminate dall'art. 13, comma 1, del d.P.R. 20 aprile 2022, n. 57 (Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento militare «Triennio 2019-2021»).

Ai sensi del comma 2 del citato art. 9, l'indennità in esame spetta al solo personale non dirigente ed è cumulabile con l'indennità mensile pensionabile secondo le modalità previste dall'art. 1, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 505 (Adeguamento di alcune indennità spettanti alle forze di polizia).

3.2.- Il d.P.R. n. 51 del 2009 ha recepito l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e il provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, recante «Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007)».

Dalla relazione tecnica che correda il decreto si ricava che l'indennità in questione è stata introdotta al fine di eliminare la disparità di trattamento tra il personale in servizio presso il NOCS della Polizia di Stato e quello in forza presso il GIS dell'Arma dei carabinieri.



È proprio per porre rimedio a questa esclusione che in sede di contrattazione collettiva è stata istituita una indennità appositamente destinata al personale assegnato al nucleo di intervento speciale della Polizia di Stato corrispondente, sotto il profilo contenutistico e funzionale, a quella percepita dai carabinieri in servizio presso il GIS e diretta a evitare il protrarsi «di un'evidente palese penalizzazione del personale del NOCS».

Nella relazione si evidenzia, altresì, come il comma 1 dell'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 indichi l'importo mensile spettante in relazione a ciascuna qualifica e all'anzianità di servizio con misure identiche a quelle previste per l'indennità ex art. 9, comma 2, della legge n. 78 del 1983 corrisposta ai dipendenti del GIS (centottanta per cento dell'indennità operativa di base).

La stessa relazione tecnica rileva come la specularità tra le discipline a raffronto si colga anche nel comma 3 dell'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009, il quale attribuisce l'indennità di impiego (limitatamente ai giorni di effettiva partecipazione ad operazioni ed esercitazioni) anche al personale in servizio presso il nucleo speciale addetto ad attività operativa e addestrativa, ma non in possesso della qualifica di operatore NOCS, analogamente a quanto previsto per il personale dell'Arma dei carabinieri in servizio presso il GIS, ma sprovvisto del brevetto di incursore.

3.3.- L'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 non contempla i dirigenti tra i beneficiari dell'indennità di impiego operativo, in quanto, come precisato dall'art. 1 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (Attuazione dell'art. 2 della L. 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate), all'epoca della emanazione del suddetto decreto, il rapporto di impiego del personale civile e militare delle Forze di polizia con qualifica dirigenziale era escluso dall'area negoziale - istituita per i soli dipendenti non dirigenti - e rimaneva disciplinato «dai rispettivi ordinamenti ai sensi dell'art. 2, comma 4, e delle altre disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Occorre, però, considerare che, a differenza di altre indennità operative, quella istituita per gli operatori del NOCS non è stata estesa al personale dirigente neppure in occasione della riforma per il riordino dei ruoli delle Forze di polizia introdotta dal d.lgs. n. 95 del 2017 in attuazione dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Infatti, l'emolumento ex art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 51 del 2009 non figura tra i molteplici benefici economici attribuiti ai dipendenti non dirigenti in sede sindacale, che l'art. 45, comma 30, del d.lgs. n. 95 del 2017 ha esteso «[i]n fase di prima applicazione del [...] decreto e in relazione all'attuazione dell'articolo 46, a decorrere dal 1° gennaio 2018 al personale con qualifica a partire da vice questore aggiunto e qualifiche e gradi corrispondenti».

3.4.- Sulla spettanza del compenso ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 ai dirigenti del NOCS non è intervenuta neppure la contrattazione collettiva, posto che, come confermato dallo stesso rimettente, nonostante l'art. 46 dello stesso d.lgs. n. 95 del 2017 abbia istituito, anche per il personale di polizia ad ordinamento civile con qualifica dirigenziale, un'area negoziale «limitata agli istituti normativi in materia di rapporto di lavoro e ai trattamenti accessori» da attuarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, non è stato ancora concluso alcun accordo sindacale.

4.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000 non sono fondate.

4.1.- È, in primo luogo, da escludere la disparità di trattamento tra i dirigenti del NOCS e le corrispondenti figure apicali del GIS, in quanto le posizioni a raffronto risultano eterogenee sia in ragione della natura, non del tutto coincidente, delle competenze assegnate ai rispettivi reparti, sia in forza delle differenze qualitative delle rispettive specializzazioni tecniche e operative.

4.1.1.- Il Nucleo operativo centrale di sicurezza è un reparto di intervento speciale della Polizia di Stato istituito con decreto del Ministro dell'interno del 31 gennaio 1978, sulla base della direttiva del 24 ottobre 1977, con la quale lo stesso Ministro aveva evidenziato la necessità, sorta dal «ripetersi di episodi di violenza particolarmente efferati quasi sempre connessi a manifestazioni di criminalità politica che hanno assunto veri e propri aspetti di terrorismo, guerriglia urbana e altre forme di violenza generalizzata ed indiscriminata», di costituire, nell'ambito della pubblica sicurezza, particolari unità operative cui affidare compiti antiterrorismo.

L'art. 1, terzo comma, del citato decreto ministeriale ha, quindi, configurato il NOCS quale articolazione dell'Ufficio centrale per le investigazioni generali e per le operazioni speciali (UCIGOS) accanto alla Divisione investigazioni generali, alla Divisione operazioni speciali e a due divisioni antiterrorismo.

Successivamente il nucleo è stato incardinato nella Direzione centrale della Polizia di prevenzione, che ha sostituito l'UCIGOS, per poi diventare un'articolazione del Servizio centrale antiterrorismo.

A norma dell'art. 4, comma 1, lettera c), del decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze il 6 maggio 2004, il NOCS costituisce, in particolare, un'unità di intervento speciale della difesa antiterrorismo chiamata a tutelare la sicurezza interna in situazioni ad alto rischio.



Il successivo decreto del Ministro dell'interno, adottato sempre di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze l'11 maggio 2017, nel riorganizzare, agli artt. 10 e 11, la Direzione centrale della polizia di prevenzione articolandola nel Servizio affari e informazioni generali, nel Servizio per il contrasto dell'estremismo e del terrorismo interno, nel Servizio per il contrasto dell'estremismo e del terrorismo esterno e nella Segreteria del Comitato di analisi strategica antiterrorismo, ha incardinato il NOCS nel primo dei suddetti servizi e ne ha ampliato le attribuzioni.

Ai sensi del comma 2, lettera *d*), del citato art. 11, il nucleo operativo «ha competenza in materia di: interventi speciali ad alto rischio; rapporti con le Autorità e gli Organi, competenti nello specifico settore, di altri Paesi, per lo sviluppo di forme di collaborazione e per l'interscambio di tecniche operative e di programmi addestrativi».

Detti ambiti di impiego sono stati successivamente confermati dall'art. 90, comma 2, lettera *d*), del decreto del Ministro dell'interno adottato di concerto con il Ministro delle finanze il 6 febbraio 2020.

Il personale del NOCS deve possedere una elevata preparazione tecnico-professionale, e per questo è selezionato all'esito di specifiche prove mediche e psicoattitudinali e avviato ad un corso di formazione - al cui superamento segue il riconoscimento della qualifica di operatore NOCS - ed è sottoposto ad un addestramento particolarmente intenso.

Il rischio connesso agli interventi che gli operatori del nucleo sono chiamati a compiere, in contesti urbani ed extraurbani, con la massima tempestività e precisione richiede, inoltre, l'impiego di peculiari tecniche operative, oltre che la dotazione di sofisticati equipaggiamenti e armamenti.

Tra le attività demandate ai componenti del nucleo si annoverano la liberazione di ostaggi, le irruzioni per la cattura di terroristi e di delinquenti comuni, le traduzioni ad alto rischio, sia sul territorio nazionale sia all'estero, l'addestramento per selezionati uffici specializzati della Polizia di Stato, la protezione di personalità istituzionali italiane ad elevato rischio di sicurezza e di personalità straniere in visita in Italia.

Il NOCS svolge, dunque, attività affini a quelle di competenza dei Reparti antiterrorismo e pronto impiego della Guardia di finanza (ATPI) e del Gruppo intervento speciale dell'Arma dei carabinieri.

4.2.- Quanto a quest'ultimo corpo, occorre, tuttavia, considerare che esso, oltre ad operare come unità speciale di polizia, sotto la direzione del Ministero dell'interno, per far fronte ad esigenze di sicurezza nazionale, agisce anche quale forza speciale appartenente al Comando interforze per le operazioni delle Forze speciali (COFS), il quale, a norma dell'art. 93, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), dipende dal Capo di Stato maggiore della difesa e compie missioni anche all'estero.

Ed è in forza di tale duplice ruolo che il GIS, a differenza del NOCS, è qualificato anche come reparto incursore, tanto che ai suoi componenti, ufficiali e sottufficiali, è richiesto il possesso dello speciale brevetto militare di incursore istituito con il decreto del Ministro della difesa del 2 maggio 1984, titolo che, invece, non è prescritto per gli appartenenti all'omologo nucleo operativo della Polizia di Stato.

La peculiare specializzazione attestata dal brevetto militare, unitamente all'effettivo svolgimento del servizio presso un reparto incursore, giustifica l'erogazione, in favore degli operatori del GIS, dell'indennità operativa di incursore ex art. 9, secondo comma, della legge n. 78 del 1983 additata dal rimettente quale ragione di ingiustificata discriminazione tra le categorie professionali a raffronto.

Detto emolumento si differenzia, infatti, dall'indennità di impiego di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009, proprio perché è diretto «a compensare il titolare di una specializzazione militare, ritenuta di particolare interesse per l'Amministrazione e che pertanto dà diritto ad un particolare riconoscimento economico in virtù del valore attribuito alla qualità del servizio prestato dal militare in possesso di tale titolo che viene corrisposta mensilmente in ragione della "messa a disposizione" di particolari competenze» (TAR Veneto, sezione prima, sentenza 24 maggio 2019, n. 641; in senso conforme TAR Lazio, sezione prima-bis, sentenza 12 marzo 2024, n. 4995).

4.3.- L'esistenza di un nesso funzionale tra l'indennità ex art. 9, secondo comma, primo periodo, della legge n. 78 del 1983 e il possesso del brevetto di incursore è confermata dal diverso regime riservato dal secondo periodo di detta disposizione ai militari che, pur operando presso il reparto incursore, sono privi di tale titolo abilitativo.

Per costoro è, infatti, prevista solo una indennità giornaliera - avente, quindi, carattere occasionale e saltuario - riconosciuta in ragione dell'effettivo impiego nelle attività del reparto e in funzione del rischio assunto volta per volta.

Tale compenso è corrisposto «a prescindere dalla specifica qualificazione in ragione dell'effettivo impiego nell'attività che, pertanto, viene corrisposta "a giornata" in quanto volta a compensare il rischio ed i disagi connessi allo specifico impiego nel servizio, quindi per ragioni "oggettive", a prescindere dal dato soggettivo del possesso di una particolare "competenza"» (ancora, TAR Veneto, sentenza n. 641 del 2019).



4.4.- La rilevanza del possesso del brevetto di incisore ai fini del riconoscimento dell'omonima indennità riceve conferma anche dagli artt. 13, comma 2, del d.P.R. n. 254 del 1999 e 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, i quali, nell'estendere detto beneficio economico anche al personale della Polizia di Stato, ivi compresi i dirigenti, hanno precisato che tali dipendenti devono trovarsi «nelle condizioni d'impiego» previste dall'art. 9 della legge n. 78 del 1983 e, quindi, devono, tra l'altro, avere ottenuto il brevetto in questione.

5.- Non sono fondate neppure le censure con cui è denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. sull'assunto che la mancata estensione, ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000, dell'indennità ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 in favore dei dirigenti del NOCS realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra costoro e i dipendenti dello stesso nucleo privi di qualifica dirigenziale.

5.1.- La lesione del principio di eguaglianza è da escludere, anzitutto, in ragione della non omogeneità delle posizioni messe a raffronto.

5.1.1.- Per costante indirizzo di questa Corte, la violazione del principio di eguaglianza sussiste solo qualora situazioni identiche, o comunque omogenee, siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso. Essa, invece, non si verifica quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2023, n. 270 del 2022 e n. 172 del 2021).

Sulla legittimità costituzionale delle differenze del trattamento economico riservato ai dirigenti pubblici rispetto a quello riconosciuto agli altri dipendenti della pubblica amministrazione privi di qualifica dirigenziale, questa Corte ha già avuto occasione di esprimersi escludendo la comparabilità delle due categorie professionali in ragione della eterogeneità dei rispettivi status giuridico ed economico (sentenze n. 73 del 2024 e n. 200 del 2023).

Tale conclusione, raggiunta in relazione a normative in materia di lavoro pubblico in regime di diritto privato, vale anche per i rapporti di impiego, come quello degli appartenenti alle Forze di polizia, che, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono esclusi dalla privatizzazione.

La categoria dei dirigenti pubblici è, infatti, inquadrata in una carriera a sé, «completamente distinta e separata dal restante personale, per cui una diversa disciplina del rispettivo trattamento economico è pienamente ammissibile» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 marzo 2012, n. 1655; in senso conforme, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 10 settembre 2018, n. 5304).

5.1.2.- Anche nelle Forze di polizia i dirigenti e i dipendenti privi di qualifica dirigenziale rivestono posizioni distinte e svolgono compiti e funzioni diversificati che giustificano trattamenti economici disomogenei (Consiglio di Stato, sezione sesta, decisione 23 maggio 2008, n. 2476).

Come confermato dalla stessa riforma sul riordino dei ruoli delle Forze di polizia introdotta dal d.lgs. n. 95 del 2017, al diverso inquadramento normativo del personale della carriera dirigenziale corrisponde una disciplina della posizione economica e della stessa composizione della retribuzione del tutto autonoma rispetto a quella valevole per i dipendenti privi di qualifica dirigenziale.

L'art. 45, comma 4, del citato decreto legislativo, nel rideterminare il trattamento retributivo del personale «con qualifica a partire da vice questore aggiunto e qualifiche e gradi corrispondenti» mediante rinvio al regime dettato per gli ufficiali generali e per gli ufficiali superiori delle Forze armate dagli artt. 1810-*bis*, 1810-*ter* e 1811 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), ha precisato che la nuova posizione economica dei dirigenti della Polizia di Stato comprende anche le attribuzioni di cui agli artt. 1811-*bis*, 1813, 1814, 1815, 1816, 1819, 1820, 1822, 1824, 1826 e 2262-*bis*, commi 6 e 7, dello stesso codice dell'ordinamento militare, ma assorbe gli emolumenti loro accordati dal previgente regime in ragione della qualifica apicale.

Ciò, in consonanza con la regola generale della onnicomprensività della retribuzione, tipica della dirigenza pubblica, la quale, rispetto alle Forze armate - cui la riforma del 2017 tende a parificare, sotto il profilo economico, le Forze di polizia - è declinata in maniera particolarmente stringente nell'art. 1810, comma 1, cod. ordinamento militare, in termini di divieto di corrispondere «oltre allo stipendio, ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in dipendenza della carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'amministrazione», con l'ulteriore precisazione che «le indennità, i proventi o i compensi sono dovuti se: a) hanno carattere di generalità per il personale statale; b) o sono espressamente previsti dal presente codice per il personale militare con qualifica dirigenziale».

5.2.- Non va, inoltre, trascurato che la scelta legislativa di non estendere l'indennità di impiego ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 ai dirigenti del NOCS riguarda un settore ordinamentale, quale il pubblico impiego non privatizzato - e segnatamente la disciplina, non ancora contrattualizzata, dei dirigenti delle Forze di polizia -, in cui la regolamentazione della posizione economica del personale è riservata alla fonte legislativa ed ha carattere tassativo (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2020, n. 2483).



Non essendo stata ancora attuata la contrattualizzazione istituita dall'art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, spetta alla discrezionalità del legislatore la conformazione e l'individuazione dell'ambito soggettivo del trattamento economico - e, in particolare, di quello accessorio -, i cui istituti vengono, infatti, disciplinati «nella prospettiva della valutazione complessiva e coordinata degli aspetti organizzativi e funzionali del rapporto di lavoro e si giustificano in quanto inseriti in tale quadro complessivo» (ancora Consiglio di Stato, sentenza n. 2483 del 2020).

Non risulta irragionevole, nell'esercizio di tale discrezionalità, la valutazione, alla base delle disposizioni in scrutinio, di non estendere un'indennità riconosciuta in sede sindacale agli operatori del NOCS ad una categoria di dipendenti, quale è quella dei dirigenti del medesimo reparto, che, non solo, come chiarito, è soggetta ad un regime giuridico e ad un trattamento economico del tutto autonomi, ma, ancora oggi, non si avvale della disciplina di fonte collettiva.

5.3.- È pur vero, infatti, che, come dianzi ricordato, l'art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, nell'ambito di un ampio disegno riformatore del settore della pubblica sicurezza, ha istituito anche per i dirigenti della Polizia di Stato un'area negoziale per la disciplina di diversi aspetti del rapporto di impiego, tra i quali figura anche il trattamento economico accessorio.

Tuttavia, nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore della riforma, il nuovo regime contrattualizzato non ha ancora ricevuto attuazione, sicché opera il comma 7 del citato art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, ai sensi del quale, fino all'adozione del decreto del Presidente della Repubblica di recepimento del primo accordo sindacale, continuano a trovare applicazione «le disposizioni vigenti».

Tale soluzione legislativa non impedisce che, nel nuovo sistema delineato dall'art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, il riallineamento retributivo auspicato dal rimettente possa essere raggiunto, attraverso le apposite procedure negoziali, nella sede a ciò deputata, quella dell'accordo sindacale.

5.4.- In ultimo, non può sottacersi che la differenza di trattamento tra dirigenti e non dirigenti oggetto di censura risulta comunque temperata dalla misura perequativa introdotta dall'art. 45, comma 19, del d.lgs. n. 95 del 2017, di cui, come risulta dall'ordinanza di rimessione, ha usufruito anche il ricorrente nel giudizio principale.

Come confermato dal giudice *a quo*, in base a tale previsione, l'Amministrazione riconosce agli operatori del NOCS che hanno ottenuto l'indennità di impiego in questione il diritto di conservarla anche dopo il conseguimento della qualifica dirigenziale, sia pure senza che il relativo ammontare possa essere adeguato alla nuova posizione apicale.

6.- Parimenti non fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 36 Cost.

L'indennità di impiego per gli operatori del NOCS costituisce soltanto una parte del trattamento economico accessorio spettante al personale della Polizia di Stato in servizio presso detto reparto, così che, in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte, non può costituire oggetto di scrutinio di proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, dovendo detta verifica investire il trattamento economico del lavoratore nel suo complesso (sentenze n. 73 del 2024, n. 200 del 2023, n. 27 del 2022 e n. 71 del 2021) e non i singoli elementi che lo compongono (sentenza n. 236 del 2017), né le sole prestazioni accessorie (ancora, sentenza n. 73 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 164 del 1994).

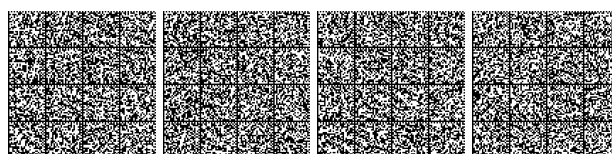
7.- Per le ragioni sopra esposte (punti da 4.1. a 4.4. del Considerato in diritto), neppure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 30, del d.lgs. n. 95 del 2017, sollevata, in via subordinata, in riferimento all'art. 3 Cost., può trovare accoglimento.

8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, tanto le questioni sollevate in via principale, quanto quella proposta in via subordinata devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 30 novembre 2000, n. 356 (Disposizioni riguardanti il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 30, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240134

N. 135

Sentenza 1° - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Aiuto al suicidio - Non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi, alle condizioni e modalità stabilite nella medesima sentenza, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio - Necessità, tra le condizioni indicate, che sussista anche quella che l'aiuto sia prestato a una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione della libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, del principio di dignità e dei diritti convenzionali fondamentali della persona, quali il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare - Non fondatezza delle questioni - Rinnovato auspicio di un intervento legislativo che assicuri la concreta e puntuale attuazione ai principi fissati dalle pronunce n. 207 del 2018 e n. 242 del 2019 della Corte costituzionale, nonché stringente appello perché sull'intero territorio nazionale sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza.

- Codice penale, art. 580, come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.

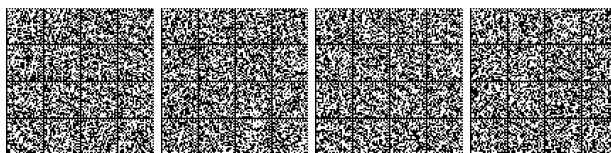
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze, nel procedimento penale a carico di M. C., C. L. e F. M., con ordinanza del 17 gennaio 2024, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di M. C., C. L. e F. M., nonché gli atti di intervento di L. S. e M. O. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 19 giugno 2024 i Giudici relatori Franco Modugno e Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Benedetta Maria Cosetta Liberali, Filomena Gallo, Maria Elisa D'Amico e Francesco Di Paola per M. C., C. L., F. M., L. S. e M. O., Angioletto Calandrini per L. S. e M. O., nonché gli avvocati dello Stato Gianna Maria De Socio e Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 1° luglio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2024, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, «come modificato dalla sentenza n. 242 del 2019» di questa Corte, nella parte in cui subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla condizione che l'aiuto sia prestato a una persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale».

1.1.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere, all'esito dell'udienza in camera di consiglio fissata ai sensi dell'art. 409 del codice di procedura penale, sulla richiesta di archiviazione presentata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nel procedimento penale che vede indagati M. C., C. L. e F. M. per il delitto di cui all'art. 580 cod. pen., «per avere organizzato e poi materialmente eseguito l'accompagnamento di [M. S.] presso la clinica svizzera dove, [l'8 dicembre 2022], lo stesso è deceduto in seguito a procedura di suicidio assistito».

Riferisce il rimettente che, in base alle pacifiche risultanze delle indagini preliminari, svolte a seguito di autodenuncia degli stessi indagati, a M. S. era stata diagnosticata nel 2017 la sclerosi multipla, patologia del sistema nervoso centrale che provoca una progressiva invalidità del paziente. Dopo l'esordio dei primi sintomi lievi, il quadro clinico era rimasto stazionario per alcuni anni, sino a che, sul finire del 2021, si era avuto un significativo e rapido peggioramento delle condizioni di vita del paziente. M. S. aveva dapprima manifestato difficoltà nella deambulazione, poi aveva avuto bisogno della sedia a rotelle e già ad aprile 2022 era rimasto definitivamente impossibilitato a muoversi dal letto, con pressoché totale immobilizzazione anche degli arti superiori, salva una residua capacità di utilizzazione del braccio destro.

Secondo quanto dichiarato dal padre, nel 2021 M. S. aveva iniziato a maturare il proposito di porre fine alla sua vita, per ragioni legate alla patologia di cui soffriva. Tramite ricerche svolte in autonomia su internet, era venuto a conoscenza dell'esistenza di associazioni che offrono supporto ai pazienti interessati ad accedere alla procedura di suicidio assistito all'estero, e in questo modo era entrato in contatto con l'indagato M. C.

Nel 2022, in corrispondenza con il grave deterioramento delle sue condizioni di salute, il proposito di M. S. si era trasformato in ferma determinazione. Egli aveva preso quindi contatto con una organizzazione elvetica, avvalendosi dell'intermediazione di C., che agiva quale legale rappresentante dell'associazione di soccorso da lui fondata, la quale si era fatta carico anche di alcuni costi della procedura, tra cui le spese di trasporto del malato in Svizzera, tramite noleggio di un furgone.

M. S. aveva raggiunto il territorio elvetico il 6 dicembre 2022 a bordo del mezzo, guidato a turno dalle indagate C. L. e F. M. Il rimettente riferisce anche che, il giorno successivo, presso la struttura «Dignitas», si erano svolti «colloqui e visite con diversi medici, al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per l'accesso alla procedura in termini compatibili con la legge elvetica». M. S. aveva avuto la possibilità di confrontarsi anche con i familiari giunti fin lì, resistendo ai loro tentativi di dissuaderlo dal proposito di darsi la morte.



La procedura si era conclusa l'8 dicembre 2022: alla presenza del padre, della sorella e delle due indagate, M. S. aveva confermato definitivamente la sua volontà e, utilizzando il braccio che ancora poteva controllare, aveva assunto per via orale un farmaco letale, spirando dopo pochi minuti.

1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene che la richiesta di archiviazione della Procura non possa essere allo stato accolta.

1.2.1.- A parere del rimettente, la condotta degli indagati rientrerebbe senz'altro nella sfera applicativa dell'art. 580 cod. pen., e in particolare della fattispecie criminosa dell'aiuto al suicidio. Sarebbe questa, in effetti, l'unica ipotesi configurabile tra quelle descritte dalla norma incriminatrice, non essendovi elementi che consentano di muovere addebiti agli indagati per la distinta fattispecie dell'istigazione al suicidio, né sotto il profilo della determinazione del relativo proposito - concepito da M. S. in modo autonomo - né sotto quello del suo rafforzamento. C. si era, infatti, limitato inizialmente a fornire informazioni a titolo "consultivo", indicando le soluzioni percorribili, e aveva messo a disposizione i suoi contatti con la Svizzera solo quando il proposito di M. S. era già compiutamente maturato. Lo stesso dovrebbe dirsi per le altre due indagate, le quali erano intervenute solo quando la risoluzione del malato risultava già ferma.

La rilevanza penale della condotta degli indagati si legherebbe, pertanto, unicamente alla cooperazione materiale alla realizzazione del suicidio. Con riguardo a questa, non potrebbe essere, peraltro, condivisa la tesi della Procura, volta ad escludere la tipicità del fatto sulla base di una interpretazione restrittiva, sia del concetto di agevolazione dell'altrui suicidio, sia del criterio di rilevanza causale di tale condotta rispetto all'evento.

La formulazione letterale dell'art. 580 cod. pen., nella parte in cui punisce chiunque «agevola in qualsiasi modo l'esecuzione» dell'altrui suicidio, imporrebbe, infatti, di attribuire rilievo a ogni condotta di terzi che, secondo i consueti criteri di accertamento della causalità, si ponga quale antecedente necessario rispetto alla morte del suicida. Il verbo «agevolare», meno stringente di «causare», lungi dal legittimare letture restrittive, si presterebbe anzi a qualificare penalmente anche le semplici facilitazioni, non costituenti condicio sine qua non dell'evento; mentre la locuzione «in qualsiasi modo» rivelerebbe in maniera incontestabile l'intento legislativo di imprimere alla fattispecie la massima latitudine.

Né potrebbe trarsi argomento in senso contrario dalla circostanza che l'art. 580 cod. pen. collega l'agevolazione non al suicidio, ma alla sua «esecuzione». Ciò si spiegherebbe in quanto la figura criminosa presuppone che l'evento lesivo sia riferibile a un'azione della persona titolare del bene della vita, che su di essa conserva il proprio "dominio": onde sarebbe consequenziale che la condotta tipica abbia, come termine di relazione causale immediata, non la morte, ma l'esecuzione del suicidio, che resta appannaggio del suicida stesso.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura, la tipicità del fatto non potrebbe essere esclusa neppure facendo leva sulla distanza cronologica della condotta del terzo dal suicidio o sulla "fungibilità" della condotta stessa. Secondo i postulati della teoria condizionalistica, il giudizio controfattuale che esprime la causalità ha come termine di riferimento l'evento concreto storicamente verificatosi: sicché, nella specie, le condotte di tutti e tre gli indagati si porrebbero come antecedenti causali necessari del suicidio di M. S., posto che in loro assenza la morte di quest'ultimo non sarebbe avvenuta «lì e allora».

1.2.2.- A parere del rimettente, la condotta degli indagati non rientrerebbe neppure nell'ipotesi di non punibilità introdotta nell'art. 580 cod. pen. dalla sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte. Mancherebbe, infatti, uno dei requisiti cui essa è subordinata: segnatamente, quello della dipendenza dell'aspirante suicida da «trattamenti di sostegno vitale».

1.2.2.1.- Alla luce degli elementi acquisiti, sussisterebbero, per il resto, le condizioni sostanziali richieste dalla citata pronuncia ai fini dell'esclusione della punibilità.

M. S. era, infatti, affetto da una malattia irreversibile, tale dovendo considerarsi la sclerosi multipla, non suscettibile di guarigione allo stato attuale delle conoscenze medico-scientifiche. Pativa, altresì, in conseguenza di essa, sofferenze psicologiche che lui stesso reputava insostenibili, non tollerando più di trovarsi «ingabbiato con la mente sana in un corpo che non funziona», in quella che, nel suo apprezzamento, «non era più una vita dignitosa».

Al riguardo, il rimettente sottolinea come la disgiuntiva «o», utilizzata nella sentenza n. 242 del 2019, imponga di attribuire rilievo, sia alle sofferenze fisiche, sia a quelle esclusivamente psicologiche. La valutazione dell'intollerabilità delle sofferenze spetterebbe, d'altro canto, soltanto alla persona malata, senza che al suo giudizio possa sovrapporsi quello di terzi (siano essi medici, giudici o parenti), chiamati al più a verificare la lucidità del paziente e la serietà della sua esternazione.

La decisione di darsi la morte era stata, inoltre, concepita e mantenuta da M. S. in modo libero e consapevole, fuori da ogni forma di condizionamento da parte degli indagati o di altri soggetti.

1.2.2.2.- Analoga conclusione si imporrebbe anche con riguardo alle condizioni procedurali poste dalla citata sentenza: che siano rispettate le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), che le modalità di esecuzione e le condizioni sostanziali «siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale» e che sia stato acquisito il «previo parere del comitato etico territorialmente competente».



Secondo il giudice *a quo*, tali condizioni potrebbero ritenersi soddisfatte o, comunque sia, il loro «mancato rispetto formale» non sarebbe d'ostacolo alla non punibilità degli indagati.

Ciò varrebbe, in particolare, per la procedura di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, prevista in origine per la manifestazione del rifiuto di trattamenti sanitari, anche salvavita, la quale contempla un primo momento di informazione del paziente circa le sue condizioni di salute, la prognosi e le alternative percorribili (art. 1, comma 3); in seguito alla dichiarazione del paziente, un secondo confronto con il personale sanitario (art. 1, comma 5), che è tenuto a illustrare le conseguenze della decisione e le strade alternative, mettendo contestualmente a disposizione un servizio di supporto psicologico e assicurando la possibilità di accedere a un percorso di terapia del dolore e di cure palliative.

Ad avviso del rimettente, tale *iter* risulterebbe rispettato nel caso di specie, alla luce della procedura seguita per la prestazione dell'aiuto al suicidio presso la struttura svizzera in cui è morto M. S., la quale apparirebbe «addirittura più articolata e garantista» di quella che dovrebbe essere seguita in base alla legge italiana. La procedura sarebbe consistita, infatti, «nell'invio da parte del richiedente di documentazione idonea a delineare le sue condizioni cliniche e la sua storia personale; in una valutazione preliminare da parte della struttura sulla base del materiale acquisito; in una valutazione, anche psicologica, in presenza, articolata in due colloqui con i medici, uno il giorno dell'arrivo e uno il giorno successivo; la presenza di testimoni (nel caso concreto, tra gli altri, i familiari) al momento della autosomministrazione del farmaco letale, immediatamente preceduta da un ultimo ammonimento circa la possibilità di arrestare la procedura».

Procedure dalla scansione analoga sarebbero già state valutate, del resto, «sostanzialmente equivalenti» a quella italiana da alcuni organi giudicanti, con pronunce divenute definitive. È vero che nei casi in questione i giudici hanno potuto avvalersi della «clausola di equivalenza» prevista nella sentenza n. 242 del 2019 per i fatti commessi prima della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., riguardo ai quali sarebbe stato impossibile rispettare una procedura introdotta *ex post*. Nondimeno, un analogo giudizio potrebbe essere formulato anche in relazione alla vicenda in esame, svoltasi interamente nel vigore della nuova disciplina, in quanto la necessità che sia osservata una determinata procedura non escluderebbe la possibilità che i singoli passaggi di essa siano accertati secondo un criterio sostanziale.

Quanto agli altri requisiti procedurali - la verifica da parte di una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale e il parere del comitato etico - la circostanza che, nella specie, il fatto si sia verificato all'esito di una prestazione offerta da una struttura estera sarebbe incompatibile con tali requisiti, i quali presupporrebbero che la procedura sia gestita interamente in Italia.

In ogni caso, poi, il rispetto di tali condizioni non sarebbe stato concretamente esigibile: sebbene al momento del fatto esistesse già una procedura *ad hoc*, questa sarebbe risultata inaccessibile a M. S., che alla propria domanda avrebbe visto opposto un diniego per il difetto della condizione sostanziale della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale.

Il rimettente aggiunge, al riguardo, che ove questa Corte ritenesse fondate le questioni, potrebbe bene precisare - come ha fatto con la sentenza n. 242 del 2019 - che la causa di non punibilità, nella sua più ampia estensione, debba operare anche con riguardo ai fatti anteriori alla declaratoria di illegittimità costituzionale, purché l'agevolazione al suicidio sia stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee ad offrire garanzie sostanzialmente equivalenti.

1.2.2.3.- Nel caso in esame, farebbe tuttavia difetto, come già anticipato, l'ulteriore requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale.

Al riguardo, il rimettente osserva come questa Corte non abbia fornito, né nell'ordinanza n. 207 del 2018, né nella sentenza n. 242 del 2019, una definizione del concetto di «trattamenti di sostegno vitale». Vi è soltanto, nell'ordinanza, il riferimento - con evidente valenza esemplificativa - a trattamenti «quali la ventilazione, l'idratazione o l'alimentazione artificiali».

In relazione ad altre vicende di pazienti che avevano ottenuto l'assistenza al suicidio all'estero, la giurisprudenza di merito ha ritenuto che il concetto in questione non possa essere limitato alla sola «dipendenza da una macchina», ma comprenda anche i casi in cui il sostegno vitale sia realizzato «con terapie farmaceutiche o con l'assistenza di personale medico o paramedico», trattandosi pur sempre di «trattamenti interrompendo i quali si verificherebbe la morte del malato, anche in maniera non rapida» (è citata la sentenza della Corte d'assise di Massa 27 luglio 2020).

Pure in questa lettura ampia, il requisito non potrebbe essere, tuttavia, ritenuto sussistente nel caso in esame. Secondo quanto emerso dalle indagini, infatti, M. S. non solo non si avvaleva di alcun supporto meccanico (ventilazione, nutrizione, idratazione artificiale o altro), ma neppure era sottoposto a terapie farmacologiche salvavita, né richiedeva interventi assistenziali quali manovre di evacuazione manuale o simili.



Non sarebbe, d'altro canto, possibile accedere all'interpretazione ulteriormente estensiva, prospettata dalla giurisprudenza di merito, intesa a riconoscere la non punibilità anche nei casi in cui il paziente necessiti dell'aiuto di altre persone per il soddisfacimento delle esigenze vitali: situazione ravvisabile nel caso oggetto del procedimento *a quo*, posto che M. S., pur conservando integre tutte le altre funzionalità corporee, a causa della progressiva immobilizzazione degli arti aveva bisogno con sempre maggiore frequenza del supporto di terzi per le attività fisiologiche quotidiane.

Alla luce della stessa genesi della condizione di cui si discute, il sostantivo «trattamenti» dovrebbe ritenersi, infatti, riferito ai soli trattamenti sanitari. La declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata dalla sentenza n. 242 del 2019 si basa, in effetti, essenzialmente sul rilievo per cui il divieto penale assoluto di aiuto al suicidio è contrario al canone di ragionevolezza, al diritto di autodeterminazione della persona e al principio di dignità umana nelle situazioni in cui l'ordinamento riconosce già tutela effettiva alla decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari. Al riguardo, la sentenza fa riferimento esplicito a situazioni riconducibili al campo applicativo della legge n. 219 del 2017, la quale attiene, per l'appunto, ai soli trattamenti sanitari.

L'assistenza prestata genericamente da terzi - ad esempio, per agevolare il paziente nel mangiare o per accompagnarlo in bagno - non sarebbe, peraltro, neppure riconducibile all'insieme dei significati attribuibili al vocabolo «trattamento», il quale evocherebbe non un qualsiasi intervento esterno, ma «una più pregnante e qualificata ingerenza sul corpo e sulla salute del paziente».

L'estensione della non punibilità alla situazione considerata non potrebbe essere basata nemmeno sul ricorso all'analogia, essendo quest'ultima in ogni caso preclusa dalla natura eccezionale della disposizione in esame. Anche se si discute di un ampliamento in bonam partem, occorrerebbe considerare che la materia presuppone delicatissimi bilanciamenti tra interessi (quali il diritto all'autodeterminazione e il diritto alla vita) che, all'esito di spostamenti anche lievi della soglia di rilevanza penale, potrebbero essere pregiudicati in modo irreversibile e incompatibile con obblighi di tutela derivanti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali (tra cui, in particolare, la CEDU). Sarebbe, pertanto, «quantomai opportuno che tali bilanciamenti non solo siano frutto di adeguata meditazione nelle opportune sedi secondo le regole della democrazia costituzionale, ma che, una volta raggiunti, non possano essere messi arbitrariamente in discussione per via di forzature ermeneutiche ad opera del singolo interprete, con effetti applicativi disomogenei e imprevedibili».

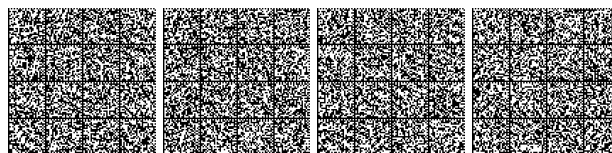
1.3.- Ritene, tuttavia, il giudice *a quo* che il requisito dell'essere la persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale», come dianzi ricostruito, generi plurimi dubbi di legittimità costituzionale.

1.3.1.- Esso si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 Cost., in quanto atto a determinare una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni concrete sostanzialmente identiche.

A parità delle altre condizioni (irreversibilità della malattia, intollerabilità delle sofferenze che ne derivano, capacità di autodeterminazione dell'interessato), l'avveramento di quella censurata sarebbe, infatti, frutto di circostanze del tutto accidentali, legate alle condizioni cliniche generali della persona interessata (più o meno dotata di resistenza organica), al modo di manifestazione della malattia (connotata da uno stadio più o meno avanzato, oppure da una progressione più o meno rapida), alla natura delle terapie disponibili in un determinato luogo e in un determinato momento, nonché alle stesse scelte del paziente (il quale potrebbe aver rifiutato fin dall'inizio qualsiasi trattamento). La condizione in parola discriminerebbe, dunque, i pazienti tenuti in vita da trattamenti di sostegno vitale e i pazienti - quali, ad esempio, i malati oncologici o affetti da patologie neurodegenerative, come nel caso di specie - che non possono accedere, per le caratteristiche accidentali della loro patologia, a tali trattamenti, ma che sono parimente irreversibili e costretti a patire sofferenze intollerabili, esponendosi ad una agonia altrettanto se non più lunga.

La differenziazione tra tali situazioni sarebbe irragionevole, in quanto il requisito in questione sarebbe irrilevante, sia per la sussistenza e l'accertamento delle altre condizioni, sia, e soprattutto, per la tutela dei diritti e dei valori che questa Corte ha ritenuto indispensabile prendere in considerazione nel bilanciamento di interessi sotteso alla regolazione della materia dell'aiuto a morire.

Nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, la Corte avrebbe posto, infatti, l'accento sulla necessità di contemperare le istanze di autodeterminazione e di salvaguardia della dignità con le esigenze di tutela della vita umana, soprattutto delle persone più vulnerabili, presidiata dal divieto dell'art. 580 cod. pen.; mentre nella successiva sentenza n. 50 del 2022, con la quale ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo della fattispecie finitima dell'omicidio del consenziente, di cui all'art. 579 cod. pen., avrebbe individuato la *ratio* di tale micro-sistema normativo nell'esigenza costituzionale di proteggere, non solo le persone strutturalmente più fragili, ma qualsiasi soggetto da condotte autodistruttive che possono essere non sufficientemente meditate o frutto di una decisione assunta, per motivi anche contingenti, in condizioni di vulnerabilità.



Alla luce di tali enunciati, la dipendenza da trattamenti di sostegno vitale non potrebbe costituire un criterio regolatorio idoneo e proporzionato all'obiettivo di tutela. Essa non solo non renderebbe meno bisognoso di protezione il bene della vita, ma non apporterebbe neppure alcuna rassicurazione in ordine al carattere libero e consapevole della decisione di morire, o alla minore "vulnerabilità" della persona che la assume.

La preoccupazione dovrebbe essere semmai di segno opposto, essendo più elevato il rischio che una persona dipendente da trattamenti di sostegno vitale, per questo verosimilmente prossima alla morte, sia colta dalla tentazione di "lasciarsi andare" e che, anche a causa di pressioni esterne, possa assumere decisioni che in altre condizioni non avrebbe preso. Ma tale obiezione è stata confutata dalla stessa ordinanza n. 207 del 2018, rilevando come la legge n. 219 del 2017 abbia già ammesso la possibilità di considerare validamente espressa la volontà di congedarsi dalla vita proveniente da persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale, le quali, se capaci di autodeterminarsi, hanno diritto di ottenere l'interruzione delle cure.

Si riproporrebbe, in conclusione, la stessa situazione già stigmatizzata da questa Corte in relazione all'originario divieto assoluto di aiuto al suicidio: l'incriminazione, anche nella sua attuale portata, discriminerebbe le diverse categorie di pazienti in modo irragionevole e sproporzionato, senza che tale discriminazione possa «ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile» (ordinanza n. 207 del 2018).

1.3.2.- Le medesime considerazioni porterebbero, altresì, a ritenere che il requisito censurato implichi una ingiustificata lesione della «libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.».

La dipendenza da trattamenti di sostegno vitale non costituirebbe certamente una condizione di esistenza di tale diritto (collegato, secondo le indicazioni di questa Corte, solo alla malattia e alla sofferenza), ma ne rappresenterebbe piuttosto un limite, come tale legittimo solo se giustificato da contro-interessi di analogo rilievo, per quanto detto insussistenti.

Addirittura, il requisito finirebbe per condizionare «in modo perverso» l'esercizio della libertà del paziente, inducendolo ad acconsentire a trattamenti di sostegno vitale all'unico fine di soddisfare la condizione indicata da questa Corte, per poi, subito dopo, chiedere l'accesso alla procedura per la morte assistita: e ciò anche quando, senza tale condizionamento, la persona avrebbe interrotto ben prima i trattamenti o li avrebbe rifiutati fin dall'origine. Scenario, questo, in palese contrasto con l'assetto ordinamentale, ormai cristallizzato dall'art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017, che rimette unicamente alla libera scelta della persona se e come curarsi.

1.3.3.- Risulterebbe violato, inoltre, il «principio della dignità umana».

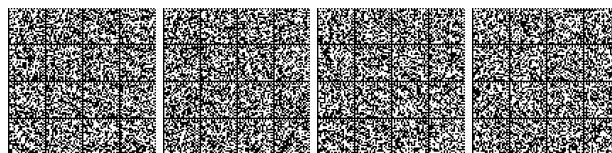
Tale principio è stato evocato da questa Corte nell'ordinanza n. 207 del 2018, ai fini dell'accertamento dell'illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen. nella versione all'epoca vigente. La violazione del principio è stata ritenuta insita nel fatto che il divieto assoluto di aiuto al suicidio - ossia di una condotta che accelerasse i tempi del decesso, rispetto al decorso patologico naturale - avrebbe imposto al paziente «un'unica modalità per congedarsi dalla vita» (l'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale), costringendolo «a subire un processo più lento» e «in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire», anche nella prospettiva delle sofferenze alle quali esso poteva esporre «le persone che gli sono care».

Sarebbe, infatti, di senso comune l'idea che la prolungata attesa della morte può comportare un maggior carico di sofferenza e di pregiudizio per i valori della persona, legato non solo al dolore derivante dalla malattia, ma anche alla contemplazione ormai disperata della propria agonia, nonché al fatto che a tale declino possano, o siano costrette ad assistere persone care: profilo in rapporto al quale verrebbe in rilievo, quale forma di estrinsecazione della personalità, l'interesse del paziente a lasciare una certa immagine di sé, coerente con l'idea che egli ha della propria persona.

Questi stessi argomenti potrebbero essere, peraltro, spesi anche in rapporto all'assetto attuale. Esso finirebbe, infatti, per imporre al malato irreversibile e intollerabilmente sofferente di attendere, anche per lungo tempo, quello che ormai è inevitabile, ossia che la malattia si aggravi fino allo stadio che rende necessaria l'attivazione di trattamenti di sostegno vitale (momento da cui, peraltro, andrà computato un ulteriore lasso di tempo per la procedura che porta alla morte assistita).

In questo modo, non solo si frustrerebbe la *ratio* della decisione di questa Corte, ma si introdurrebbe addirittura un fattore di pericolo per la stessa conservazione del bene della vita e per il rispetto della dignità della persona. Che l'aiuto al suicidio rientri nella dimensione della "legalità" solo a condizione che la malattia degeneri fino a una fase terminale, rischierebbe di incentivare i propositi di suicidio da parte dei soggetti non intenzionati ad attendere la fine inesorabile, i quali, non potendo ottenere l'aiuto di terzi, sarebbero spinti a darsi la morte in completa autonomia, fuori dai controlli e dalle garanzie offerte dal circuito legale, con modalità spesso crudele e non conformi al concetto generalmente riconosciuto di dignità.

1.3.4.- Emergerebbe, da ultimo, una distonia rispetto agli artt. 8 e 14 CEDU, rilevanti quali parametro interposto di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117 Cost.



Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza 29 aprile 2002, *Pretty* contro Regno Unito, le disposizioni che limitano la liceità dell'aiuto al suicidio rappresentano interferenze nella libertà di autodeterminazione della persona, rientrando nel diritto al rispetto della vita privata e familiare. Simili interferenze possono considerarsi quindi legittime, ai sensi dell'art. 8, paragrafo 2, CEDU, solo in quanto volte a un fine legittimo e necessarie, tra le altre ipotesi, a «proteggere [...] i diritti altrui», fra i quali indubbiamente rientra il diritto alla vita, riconosciuto dall'art. 2 CEDU.

Subordinare, però, la liceità dell'aiuto al suicidio di una persona capace di autodeterminarsi al requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale costituirebbe, alla luce di quanto indicato in precedenza, una compressione del diritto in questione non funzionale, né tantomeno necessaria alla tutela del diritto alla vita, o, comunque sia, non proporzionata rispetto all'obiettivo.

Non gioverebbe, in senso contrario, sostenere che lo Stato mantiene un margine di apprezzamento in ordine al bilanciamento tra la necessità di tutelare il diritto alla vita delle persone vulnerabili e quella di assicurare uno spazio di effettività alla libertà di autodeterminazione nelle questioni sul fine vita: margine di apprezzamento di cui l'ordinamento italiano si sarebbe avvalso col prevedere il requisito in discorso. Un simile ragionamento troverebbe ostacolo nel principio di non discriminazione, di cui all'art. 14 CEDU: una volta, infatti, che la normativa statale ammetta la libertà di essere aiutati a morire per i malati irreversibili e sofferenti, il godimento di tale libertà dovrebbe essere assicurato senza alcuna discriminazione legata alle condizioni personali del soggetto, ivi compresa quella - del tutto accidentale - di essere, o no, sottoposto a trattamenti di sostegno vitale.

1.4.- Alla luce di tali considerazioni, il rimettente chiede, quindi, conclusivamente a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 580 cod. pen., «nella versione modificata dalla [...] sentenza [n.] 242 del 2019», nella parte in cui subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla circostanza che l'aiuto sia prestato a una persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale».

Il rimettente pone in evidenza come ciò non significhi chiedere una smentita dei principi enunciati nella citata sentenza, né tanto meno comporti una impugnazione surrettizia di quest'ultima, preclusa dall'art. 137, terzo comma, Cost. Con la sentenza n. 242 del 2019 questa Corte avrebbe, infatti, individuato una soglia minima di tutela da riconoscere ai diritti fondamentali del paziente, prendendo in considerazione, come in essa si legge, «specificamente situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo*». Ciò non escluderebbe che lo «stimolo derivante dalla casistica» possa indurre questa Corte a pronunciarsi di nuovo, analogamente a quanto è avvenuto in rapporto ad altre discipline, investite da ripetuti interventi demolitori a carattere puntuale. Il divieto di aiuto al suicidio previsto dal codice penale, già superato nella sua originaria assolutezza, conserverebbe, infatti, ancora una «portata sovraestesa», che necessiterebbe di ulteriore erosione per eliminare i residui di illegittimità, costituiti non tanto dai requisiti della non punibilità, bensì - guardando la fattispecie in negativo - dai perduranti spazi di rilevanza penale della condotta.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- In via preliminare, l'Avvocatura dello Stato formula due eccezioni di inammissibilità delle questioni.

2.1.1.- La prima si lega all'asserito difetto di rilevanza.

Rileva l'Avvocatura che la sentenza n. 242 del 2019 ha escluso la punibilità dell'aiuto al suicidio nel perimetro definito dalla precedente ordinanza n. 207 del 2018, ossia quando esso riguardi una persona: «(a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli». Questa Corte ha, peraltro, specificamente richiesto che l'accertamento di tali requisiti abbia luogo nell'ambito della «procedura medicalizzata» prevista dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017: disciplina nella quale ha individuato un preciso «punto di riferimento» per risolvere nel merito le questioni, in assenza dell'intervento legislativo auspicato dall'ordinanza n. 207 del 2018.

Il giudice *a quo*, per converso, reputa sussistenti nella specie i requisiti sostanziali per la non punibilità dell'aiuto al suicidio - con la sola eccezione di quello della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale - non già alla luce degli esiti della procedura regolata dalla legge n. 219 del 2017, ma sulla base di elementi reperiti aliunde, fuori da rigorosi e precisi controlli di legge.

Il rimettente assume che i requisiti procedurali potrebbero ritenersi soddisfatti, considerando «sostanzialmente equivalente» all'*iter* previsto dalla legge n. 219 del 2017 la procedura seguita per la prestazione dell'aiuto al suicidio presso la struttura svizzera in cui è morto il malato. In questo modo, il giudice *a quo* avrebbe, peraltro, utilizzato in modo improprio il concetto di equivalenza sostanziale, cui la sentenza n. 242 del 2019 ha fatto riferimento unicamente ai fini dell'esclusione della punibilità dei fatti anteriori ad essa.



Discutendosi invece nella specie di fatti successivi, le questioni dovrebbero ritenersi inammissibili per difetto di rilevanza, posto che anche nell'ipotesi di loro accoglimento non sarebbe possibile l'archiviazione del procedimento penale a carico degli indagati.

2.1.2.- Una seconda ragione di inammissibilità delle questioni si collegherebbe al *petitum*.

Secondo la difesa dello Stato, la richiesta del rimettente di rimuovere il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale si risolverebbe in una contestazione dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 242 del 2019, la quale ha inserito nel testo dell'art. 580 cod. pen. le richiamate condizioni, tra cui quella censurata, al fine di evitare che la sottrazione pura e semplice dell'aiuto al suicidio alla sfera di operatività della norma incriminatrice dia luogo a intollerabili vuoti di tutela per i valori protetti, generando il pericolo di abusi in danno di persone in situazioni di vulnerabilità. In questa prospettiva, la declaratoria di illegittimità costituzionale è stata limitata «in modo specifico ed esclusivo all'aiuto al suicidio prestato a favore di soggetti che già potrebbero alternativamente lasciarsi morire mediante la rinuncia a trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge» n. 219 del 2017.

L'accoglimento della richiesta del giudice *a quo* presupporrebbe, quindi, «che la Corte, sconfessando [...] sé stessa, stravolga in toto, o comunque riveda la sua precedente decisione in senso irragionevolmente ed ingiustificabilmente ampliativo, oltre che lesivo della riconosciuta discrezionalità del legislatore in *subiecta materia*».

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero destituite di fondamento.

2.2.1.- Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., l'Avvocatura dello Stato ricorda come nella sentenza n. 242 del 2019 questa Corte abbia affermato che «[d]all'art. 2 Cost. - non diversamente che dall'art. 2 CEDU - discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire»; e che «[n]eppure, poi, è possibile desumere la generale inoffensività dell'aiuto al suicidio da un generico diritto all'autodeterminazione individuale, riferibile anche al bene della vita»: l'art. 580 cod. pen. conserva, infatti, una *ratio* di perdurante attualità, consistente «nella "tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, [...] anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere" (ordinanza n. 207/2018)».

Analoghe considerazioni sono state svolte nella sentenza n. 50 del 2022, ove si ribadisce che il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., va iscritto «tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono - per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 - "all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana" (sentenza n. 35 del 1997)».

Il principio affermato è, dunque, pur sempre quello generale di tutela della vita, principio rispetto al quale la «circoscritta area» di illegittimità costituzionale individuata dall'ordinanza n. 207 del 2018, per ovviare alla quale la sentenza n. 242 del 2019 ha introdotto la causa di non punibilità, si configura quale eccezione.

In un simile contesto, non potrebbe operare il principio di non discriminazione invocato dal giudice *a quo*, giacché l'assenza di uno dei requisiti delimitativi dell'eccezione (l'essere, cioè, la persona malata «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale») comporterebbe la riespansione della regola generale che impone di punire chi agevoli l'esecuzione dell'altrui suicidio.

La limitazione della causa di non punibilità alle persone in possesso di quel requisito, d'altro canto, non sarebbe affatto irragionevole, ma si inserirebbe organicamente nel quadro ordinamentale vigente. Essa è stata, infatti, argomentata, nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, con il rilievo che i soggetti in questione erano già legittimati, per un verso, dall'art. 1, commi 5 e 6, della legge n. 219 del 2017, a rifiutare o interrompere trattamenti sanitari necessari alla propria sopravvivenza; per altro verso, dall'art. 2 della medesima legge, ad accedere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore, per fronteggiare sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari.

La situazione della persona affetta da una patologia che impone trattamenti di sostegno vitale non sarebbe, d'altro canto, sovrapponibile a quella di chi è affetto da una patologia che, per quanto irreversibile e foriera di gravi sofferenze, di tali trattamenti non necessita: il che escluderebbe la comparabilità della disciplina applicabile all'uno e all'altro caso.

La censura in esame apparirebbe, comunque sia, inammissibile anche alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui una norma eccezionale è inidonea a costituire *tertium comparationis*, non essendo possibile estendere una disposizione derogatoria ad altre situazioni, salvo il caso - qui non configurabile - in cui sussista la *eadem ratio* derogandi.



2.2.2.- Quanto, poi, alla denunciata violazione del diritto all'autodeterminazione del malato, varrebbe in senso contrario il rilievo che tale diritto non può essere anteposto alla tutela del bene della vita, che nella gerarchia dei valori protetti dall'ordinamento costituzionale e sovranazionale occupa una posizione senz'altro poiziore.

Al riguardo, l'Avvocatura dello Stato ricorda come questa Corte, nella sentenza n. 50 del 2022, abbia ribadito il «cardinale rilievo del valore della vita», il quale, se non può tradursi in un dovere di vivere a tutti i costi, neppure consente una disciplina delle scelte di fine vita che, «in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale», ignori «le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite»: con la conseguenza che «[q]uando viene in rilievo il bene della vita umana, [...] la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima».

Si coglierebbe, alla luce di tali affermazioni, l'errore di prospettiva in cui sarebbe incorso il rimettente, allorché ha sostenuto che i due soli elementi fondanti la non punibilità dell'aiuto al suicidio sarebbero «la malattia e la sofferenza», e non pure il trattamento che esse ricevano. In questo modo, il giudice *a quo* avrebbe trascurato l'imprescindibile esigenza di costruire quelle doverose cautele evocate già nell'ordinanza n. 207 del 2018, volte ad evitare il pericolo di abusi in danno della vita di persone in situazioni di vulnerabilità.

2.2.3.- Con riguardo, poi, alla censura di violazione del «principio di dignità umana», basata sull'assunto che gli argomenti spesi al riguardo nell'ordinanza n. 207 del 2018 varrebbero anche per l'assetto normativo attuale, l'Avvocatura dello Stato rileva come sussista una differenza significativa tra la fattispecie esaminata nel citato precedente e quella ora in esame, e che, comunque sia, la scarsa precisione del concetto di dignità umana impedirebbe di costruire su di esso il discrimine tra i casi nei quali è legittimo tutelare la vita e quelli nei quali è lecito sopprimerla.

2.2.4.- Insussistente apparirebbe, infine, anche l'asserita violazione del sistema sovranazionale di tutela dei diritti fondamentali della persona.

Nella stessa sentenza n. 242 del 2019 si ricorda, infatti - richiamando la sentenza *Pretty* contro Regno Unito, invocata dal rimettente - come la Corte EDU abbia da tempo affermato, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio, che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non può essere fatto discendere il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire.

Le considerazioni precedentemente svolte a proposito della censura di violazione dell'art. 3 Cost. renderebbero, d'altro canto, evidente l'insussistenza della violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU.

3.- Si sono costituiti M. C., C. L. e F. M., persone sottoposte alle indagini nel procedimento *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

3.1.- Dopo aver ricostruito, in punto di fatto, la vicenda che ha dato origine al procedimento, le parti costituite rilevano come le questioni debbano ritenersi senz'altro ammissibili, avendo il giudice *a quo* congruamente e condivisibilmente motivato la loro rilevanza ed esperito, con esito negativo, il doveroso tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata.

L'accoglimento delle questioni non implicherebbe, d'altro canto, una surrettizia violazione del giudicato costituzionale. La sentenza n. 242 del 2019 ha, infatti, ricavato il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, non quale soluzione costituzionalmente obbligata, ma come «rima possibile», di riflesso a una interpretazione incentrata sulle specificità del caso concreto di cui allora si discuteva, mentre oggi verrebbero poste nuove questioni, attinenti a situazioni differenti. In più occasioni, d'altra parte, questa Corte è intervenuta a più riprese su una normativa già oggetto di una sentenza di accoglimento manipolativa, senza che la precedente pronuncia fosse ritenuta affatto preclusiva delle successive declaratorie di illegittimità costituzionale.

3.2.- Nel merito, le questioni si paleserebbero fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

3.2.1.- La violazione dell'art. 3 Cost. si apprezzerrebbe, in linea con quanto sostenuto dal giudice *a quo*, alla luce della circostanza che una persona affetta da malattia irreversibile, fonte di gravi sofferenze, e liberamente determinatasi a congedarsi dalla vita, ma non tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale, può trovarsi in una situazione altrettanto dolorosa di quella di un'altra persona malata che, invece, si avvale di tali trattamenti.

Il requisito in discussione non contribuirebbe, d'altro canto, in alcun modo a misurare la capacità di intendere e di volere della persona malata o la sua libertà o autonomia di scelta, né l'intensità delle sofferenze patite. Esso apparirebbe, quindi, del tutto indifferente rispetto all'esigenza di tutelare il paziente in confronto a circonvenzioni e abusi, né sarebbe funzionale a proteggere il malato psichiatrico o quello che si è determinato in modo avventato a porre fine alla sua vita in ragione di condizioni patologiche passeggero, traducendosi quindi in un ostacolo irragionevole all'esplicazione della *ratio* della causa di non punibilità.



3.2.2.- Il requisito censurato si porrebbe in contrasto anche con il «principio personalista», di cui all'art. 2 Cost., con l'inviolabilità della libertà personale, sancita dall'art. 13 Cost., e con la libertà di autodeterminazione riguardo alle cure mediche, desumibile dal dettato congiunto degli artt. 2, 3, 13 e 32, secondo comma, Cost.

Esso imporrebbe a persone - come M. S. - il cui corpo «è trasformato dalla malattia in un doloroso processo che le terapie non riescono a contrastare o mitigare», di proseguire nel calvario delle loro sofferenze, senza possibilità di scegliere un exitus dignitoso, sino addirittura a dover sperare in un peggioramento della patologia tale da rendere necessario un presidio sanitario della sopravvivenza: presidio che, a quel punto, verrebbe accettato dal paziente per potersi avvalere dell'agevolazione altrui al fine vita, risolvendosi così in una sorta di trattamento sanitario obbligatorio.

Tutto ciò, senza che la limitazione della libertà del paziente trovi alcun corrispettivo, in termini di innalzamento della tutela di altri diritti costituzionali. Anzi, la consapevolezza del malato dell'assenza di alternative all'avvicinarsi «di una "notte senza fine", in cui dibattersi in solitudine», potrebbe fungere da acceleratore della scelta di togliersi la vita, quando si è ancora in grado di farlo autonomamente, essendo la malattia in uno stadio iniziale, come dimostrerebbe il caso Carter contro Canada esaminato dalla Corte suprema del Canada nella sentenza 6 febbraio 2015, CSC 5, citata dalla stessa ordinanza n. 207 del 2018.

3.2.3.- Le parti costituite rilevano, per altro verso, come nel nostro ordinamento manchi una definizione normativa o medico-sanitaria della nozione di «trattamento di sostegno vitale». L'unico riferimento normativo ad essa si rinverrebbe nella legge n. 219 del 2017, che, nell'individuare i trattamenti, anche di sostegno vitale, cui il malato può rinunciare o che può rifiutare, vi include - con indicazione chiaramente non tassativa - la nutrizione e l'idratazione artificiali.

In conseguenza di ciò, l'interpretazione di cosa sia un trattamento di sostegno vitale sarebbe stata, e rimarrebbe tuttora affidata alla mera discrezionalità delle commissioni mediche multidisciplinari nominate dalle aziende sanitarie investite di richieste di verifica della sussistenza dei presupposti per il suicidio assistito: il che determinerebbe non solo una incertezza del diritto inaccettabile in una materia delicata come il fine vita, ma anche gravi disparità di trattamento in danno di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono i pazienti che formulano le suddette richieste.

Come emergerebbe da un esame della casistica, le commissioni mediche hanno ritenuto integrato il requisito in discorso in casi nei quali al paziente era stato applicato un pace-maker e un catetere vescicale permanente, con necessità di intervento di terzi per l'evacuazione, ovvero nel caso di somministrazione a una malata oncologica di farmaci antitumorali; mentre ne è stata contraddittoriamente esclusa la sussistenza nel caso di una paziente oncologica dipendente da ossigenoterapia e che assumeva una corposa cura antidolorifica, la cui sospensione avrebbe provocato il suo decesso.

Opposto esito hanno avuto, poi, tre richieste di accesso al suicidio assistito formulate da persone affette, come M. S., da sclerosi multipla. In un caso, si è ritenuto che la necessità dell'assistenza di terzi per l'espletamento di ogni funzione vitale, l'utilizzo di un ventilatore polmonare nelle ore notturne e l'effettuazione di clisteri evacuativi giornalieri dovessero considerarsi trattamenti di sostegno vitale; negli altri due casi, il requisito in questione è stato ritenuto invece mancante, ancorché si trattasse di pazienti impossibilitati al compimento autonomo di qualsiasi attività, e dipendenti quindi da terzi in tutto e per tutto.

Ad avviso delle parti, solo con l'accoglimento delle odierne questioni tali inaccettabili discriminazioni potrebbero essere superate.

3.2.4.- La ristrettezza del perimetro applicativo della causa di non punibilità introdotta dalla sentenza n. 242 del 2019 si porrebbe in contrasto anche con il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 CEDU, e di riflesso con l'art. 117, primo comma, Cost.

Sin dal leading case, rappresentato dalla sentenza Pretty contro Regno Unito, la Corte EDU ha, infatti, riconosciuto che il diritto dell'individuo di decidere a che punto e con quali mezzi porre fine alla propria vita costituisce uno degli aspetti protetti dal richiamato art. 8 CEDU: principio ribadito dalla giurisprudenza successiva, sino alla recente sentenza 4 ottobre 2022, Mortier contro Belgio. Ciò implicherebbe che lo Stato può interferire nelle scelte individuali che riguardano il fine vita solo nel rispetto degli standard codificati nel paragrafo 2 dell'art. 8: il divieto assistito da sanzione penale di aiuto al suicidio potrebbe essere pertanto previsto, sì, a tutela della vita, ma nel rispetto del principio di legalità, in presenza di uno scopo legittimo, nonché se necessario in una società democratica, e dunque in osservanza del criterio di proporzionalità tra mezzi e fine perseguito. Nella specie, per converso, l'attivazione dell'armamentario penalistico, conseguente all'operatività del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, sfocerebbe in una interferenza non necessaria e sproporzionata nella vita privata del soggetto malato, anche per l'assoluta irrilevanza di quel requisito ai fini della protezione da abusi nei confronti di persone incapaci di determinarsi.

4.- Nel giudizio di legittimità costituzionale sono intervenute, altresì, ad adiuvandum, con distinti atti, L. S. e M. O., svolgendo analoghe deduzioni.



4.1.- Preliminarmente, i difensori delle intervenienti ricordano come, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervento di terzi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale sia ammissibile solo quando l'incidenza sulla posizione giuridica soggettiva del terzo non derivi, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia produrrebbe sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*: prospettiva nella quale la richiesta di intervento non può trovare fondamento nella semplice analogia della posizione giuridica soggettiva con quelle delle parti del giudizio principale.

Alla luce di tali principi, L. S. e M. O. sarebbero legittimate ad intervenire, giacché, da un lato, la loro posizione giuridica soggettiva non presenterebbe alcun profilo di analogia con quella degli indagati nel procedimento *a quo*; dall'altro lato, la sorte di detta posizione giuridica dipenderebbe direttamente dall'esito del giudizio costituzionale, il quale costituirebbe l'unica sede in cui può essere fatta valere, anche e soprattutto considerando «il peculiare ruolo del “fattore tempo”».

Al riguardo, i difensori rappresentano che le intervenienti sono entrambe affette da oltre venticinque anni da sclerosi multipla. A causa del progredire della patologia, esse soffrono attualmente di gravissime limitazioni motorie che, oltre a rendere necessari presidi di varia natura, le rendono dipendenti, per lo svolgimento delle funzioni vitali, dall'assistenza continua di terzi, senza la quale «morirebbe[ro] di stenti, [...] in spregio alla propria dignità di essere umano». Esse hanno, quindi, chiesto alla propria Azienda sanitaria la verifica dei requisiti previsti dalla sentenza n. 242 del 2019 per l'accesso al suicidio assistito, ottenendo però risposta negativa in ragione della ritenuta insussistenza del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale. Ciò le ha indotte a inoltrare richiesta di accesso al suicidio medicalmente assistito in Svizzera.

In questo contesto, stante lo stato di avanzamento della patologia e l'impossibilità di adeguato contenimento delle sofferenze, le intervenienti non avrebbero neppure il tempo di avviare un procedimento giurisdizionale nel quale tentare di far sollevare analoghe questioni di legittimità costituzionale da parte di altri giudici comuni. Varrebbe, quindi, il principio affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui non si può ammettere, alla luce dell'art. 24 Cost., che vi sia un giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive senza che i titolari di tali posizioni abbiano la possibilità di “difenderle” come parti del processo stesso.

4.2.- Nel merito, dopo aver ripercorso la vicenda che ha dato luogo alla proposizione dell'odierno incidente di costituzionalità, le intervenienti hanno chiesto l'accoglimento delle questioni.

5.- Sono pervenute dieci opinioni scritte di amici curiae, ammesse con decreto del Presidente della Corte del 10 maggio 2024.

In particolare, hanno depositato opinioni a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale prospettate le associazioni Unione camere penali italiane, La società della ragione APS, Consulta di bioetica ONLUS e Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS.

Hanno invece depositato opinioni che invitano questa Corte a dichiarare inammissibili o non fondate tali questioni le associazioni Osservatorio di bioetica di Siena - ETS, Esserci per essere, Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Centro studi Rosario Livatino, Unione per la promozione sociale - ODV, Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani (UGCI), Comitato Ditelo sui tetti, Associazione Family day - Difendiamo i nostri figli APS, Associazione medici cattolici italiani (AMCI), Associazione Nonni 2.0 e Osservatorio sull'attività parlamentare Vera lex?.

Una ulteriore opinione scritta, proveniente dall'Associazione Liberididecidere e dalla Leo Foundation ASSL, non viene tenuta in considerazione, in quanto pervenuta oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 6, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.1.- Nell'ambito delle opinioni che aderiscono alla prospettazione del giudice rimettente, alcuni amici curiae rilevano, in via preliminare, come l'odierno incidente di costituzionalità non possa ritenersi precluso dal fatto che le questioni riguardino un frammento di norma inserito nell'art. 580 cod. pen. da questa stessa Corte, sulla base del caso specifico che allora veniva in considerazione. Sarebbero numerosi, infatti, i casi in cui questa Corte è tornata più volte su norme già scrutinate, aggiungendo ulteriori ipotesi alle precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale a fronte dell'emergere di nuove fenomenologie (Unione camere penali italiane, La società della ragione APS).

Quanto al merito delle questioni, gli amici curiae assumono che l'esclusione della rilevanza penale dell'aiuto al suicidio dovrebbe essere ancorata unicamente all'irreversibilità della patologia, alla gravità delle sofferenze e alla capacità del malato di prendere decisioni libere e consapevoli, e non anche al tipo di presidio medico cui la persona è sottoposta, pena la creazione di irragionevoli disparità di trattamento, lesive del diritto all'autodeterminazione nella scelta delle cure e del principio di dignità umana. Malattie gravissime e incurabili, ma rispetto alle quali non sono di solito necessari trattamenti di sostegno vitale - quali quelle oncologiche o neurodegenerative - non sarebbero, infatti, meno meritevoli di aiuto medico per porre fine alle sofferenze patite, liberando chi ne è affetto da una condizione di vita non più compatibile con la sua idea di dignità (Unione camere penali italiane, La società della ragione APS, Consulta di bioetica ONLUS).



Subordinare l'accesso all'aiuto al suicidio alla dipendenza da un trattamento di sostegno vitale porterebbe a risultati iniqui specialmente rispetto ai pazienti con prognosi infausta a breve termine. Il malato oncologico cui rimangano pochi mesi di vita, e che si trovi in uno stato di sofferenza intollerabile, si vedrebbe privato della possibilità di uscire da tale stato, mentre pazienti che avrebbero davanti a sé ancora anni di vita grazie all'azione di un trattamento di sostegno vitale, potrebbero liberarsi anticipatamente dalla sofferenza grazie al suicidio assistito (Consulta di bioetica ONLUS).

Nell'ordinamento non mancherebbero, d'altro canto, norme nelle quali è già insito il principio per cui la presenza di un trattamento di sostegno vitale non è un elemento che consenta di discriminare i pazienti nella scelta del modo di congedarsi dalla vita. L'art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017 prevede, infatti, che possono accedere alla sedazione palliativa profonda continua i pazienti con prognosi infausta a breve termine o che si trovino in imminenza di morte e «in presenza di sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari»: ciò, a prescindere dal fatto che tali condizioni dipendano, o no, dal rifiuto di un trattamento di sostegno vitale (ancora Consulta di bioetica ONLUS).

Si nota, per altro verso, come il requisito in questione ostacoli l'accesso al suicidio assistito in assenza di qualsiasi "contropartita", in termini di tutela della persona malata da eventuali abusi (Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS), rimanendo, altresì, del tutto scollegato dalla finalità dei requisiti di ordine procedurale, dato che la verifica preventiva delle condizioni della non punibilità demandata al servizio sanitario nazionale non sarebbe resa più sicura o più semplice da tale elemento (Unione camere penali italiane): sicché, in definitiva, esso si rivelerebbe incapace di togliere o aggiungere alcun disvalore alla condotta di aiuto al suicidio (Consulta di bioetica ONLUS).

Sotto altro profilo, si osserva come l'assenza di una nozione generalmente condivisa nella letteratura medica del concetto di «trattamenti di sostegno vitale» faccia sì che il requisito si presti ad interpretazioni largamente discrezionali, foriere di ulteriori discriminazioni tra i pazienti e tra coloro che ne aiutano il suicidio (Unione camere penali italiane, Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS, Consulta di bioetica ONLUS).

Sintomatica di tali criticità sarebbe, del resto, la circostanza che la condizione della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale rappresenti un unicum sul piano comparatistico, posto che nessuna delle normative straniere nelle quali è disciplinato il suicidio medicalmente assistito la contempla (Consulta di bioetica ONLUS, Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS).

Secondo taluno degli amici curiae, i problemi posti dianzi in evidenza non sarebbero risolubili in via interpretativa, se non interpretando la nozione di trattamento di sostegno vitale in senso talmente ampio da privarla di qualsivoglia capacità selettiva, cioè riconducendovi qualsiasi tipologia di aiuto o sostegno, anche meramente psicologico. Ogni altra interpretazione risulterebbe, infatti, inevitabilmente discriminatoria. Ciò varrebbe anche per la lettura «intermedia» che estende il significato dell'espressione oltre le ipotesi di "dipendenza da una macchina", includendovi tutti i casi di dipendenza da trattamenti qualificabili come sanitari, inclusi quelli farmacologici. Una simile lettura, pur avendo il pregio di ridurre il numero di pazienti discriminati, renderebbe però ancora più evidente l'irragionevolezza dei risultati cui il criterio può condurre, specie laddove si tratti di differenziare i pazienti sottoposti a terapia farmacologica da quelli che per continuare a vivere non necessitano di aiuti sanitari propriamente intesi, ma di aiuti materiali per l'espletamento di funzioni elementari, come recarsi in bagno o mangiare (Consulta di bioetica ONLUS).

Da altro amicus curiae non si esclude, per converso, la possibilità che questa Corte si orienti in termini diversi da quelli prospettati dal giudice *a quo*, attraverso una lettura ampia del requisito, basata su una interpretazione analogica in bonam partem (La società della ragione APS).

5.2.- Le opinioni degli amici curiae contrarie all'accoglimento delle questioni proposte segnalano, a loro volta, l'esistenza di plurime ragioni di inammissibilità delle questioni.

Viene prospettato anzitutto da alcuni il loro possibile difetto di rilevanza, conseguente all'incompetenza per territorio del Tribunale di Firenze. Posto che il procedimento *a quo* ha ad oggetto un reato commesso in parte all'estero, punibile in base alla legge italiana ai sensi dell'art. 6 cod. pen., dovrebbe ritenersi competente per esso, ai sensi del combinato disposto degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 3, cod. proc. pen., il giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione. Tale luogo non si identificherebbe, peraltro, in Firenze, ma nel circondario di Como o di Varese, secondo il percorso scelto dalle indagate per trasportare M. S. dal luogo di residenza alla località svizzera (Pfäffikon) in cui è avvenuto il suicidio (Centro studi Rosario Livatino, Unione per la promozione sociale - ODV).

Altra ragione di inammissibilità per difetto di rilevanza si legherebbe alla totale assenza, nel caso di specie, delle condizioni procedurali indicate dalla sentenza n. 242 del 2019 a tutela dei pazienti più fragili e per evitare abusi: ciò, sebbene si discuta di fatto successivo alla pronuncia di questa Corte (Comitato Ditele sui tetti, Associazione family day - Difendiamo i nostri figli APS, Associazione medici cattolici italiani, Associazione nonni 2.0, Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani).



L'ordinanza di remissione, in violazione dell'art. 23, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), non indicherebbe, inoltre, come oggetto dello scrutinio di costituzionalità, una disposizione di legge, ma il contenuto di una sentenza di questa Corte. Le questioni si tradurrebbero, quindi, in un vero e proprio gravame contro la sentenza n. 242 del 2019, inibito dall'art. 137, terzo comma, Cost. (Centro studi Rosario Livatino, Unione per la promozione sociale - ODV, Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani).

Nel merito, gli amici curiae negano l'asserita violazione dell'art. 3 Cost., rilevando come il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, lungi dal discriminare casi simili sulla base di un dato puramente casuale, testimoni, in modo oggettivamente verificabile, la gravità delle condizioni di vita del malato, lo stato di avanzamento della patologia e la prossimità del paziente alla morte (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Centro studi Rosario Livatino, Unione per la promozione sociale - ODV, Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani).

Il giudice *a quo* trascurerebbe, d'altro canto, il fatto che la sentenza n. 242 del 2019 ha individuato lo spazio di non punibilità dell'aiuto al suicidio sulla base della disciplina della legge n. 219 del 2017, presentando il suicidio assistito come alternativa all'interruzione, cui il paziente è legittimato, dei trattamenti di sostegno vitale in atto, con contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua: il che farebbe del requisito in questione un elemento assolutamente pregnante (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Centro studi Rosario Livatino, Unione per la promozione sociale - ODV, Osservatorio sull'attività parlamentare Vera lex?). Sarebbe, dunque, arbitrario estendere la nozione di «trattamenti di sostegno vitale» in modo da ricomprendere in essa qualsiasi trattamento - anche non sanitario - che contribuisca, in qualche modo, al prolungamento della vita del soggetto (Osservatorio sull'attività parlamentare Vera lex?).

Ugualmente insussistente risulterebbe l'asserita violazione del diritto all'autodeterminazione terapeutica. Nel prospettarla, il rimettente moverebbe da una visione dell'autodeterminazione come priva di limiti: ricostruzione non coerente con il quadro costituzionale. Dalle indicazioni di questa Corte - contenute non solo nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, ma anche nella successiva sentenza n. 50 del 2022 - si ricaverebbe, infatti, l'opposto principio per cui nel confronto tra la libertà di autodeterminazione e l'esigenza di tutela del bene della vita, che costituisce il fondamento della convivenza civile, la prima non potrebbe, in via generale, prevalere sulla seconda (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Comitato Ditelo sui tetti, Associazione family day - Difendiamo i nostri figli APS, Associazione medici cattolici italiani, Associazione Nonni 2.0).

Riguardo, poi, alla dedotta lesione del principio di dignità umana, il rimettente avrebbe posto a fondamento del proprio ragionamento una concezione marcatamente soggettiva, trascurando il fatto che negli articoli della Carta costituzionale in cui si evoca il concetto di dignità (artt. 3, 36 e 41) questa sarebbe sempre considerata in una prospettiva oggettiva. Anche questa Corte avrebbe riconosciuto il carattere oggettivo della dignità umana, da ultimo nella sentenza n. 141 del 2019 (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Comitato Ditelo sui tetti, Associazione family day - Difendiamo i nostri figli APS, Associazione medici cattolici italiani, Associazione Nonni 2.0). Nell'ottica del bilanciamento di interessi, la percezione soggettiva del malato della dignità nel morire sarebbe un elemento di rilievo, ma dovrebbe necessariamente cedere nel confronto con la tutela del basilare diritto alla vita (Osservatorio di bioetica di Siena - ETS, Esserci per essere).

Nemmeno, infine, potrebbe ritenersi violato l'art. 117 Cost. La Corte di Strasburgo ha infatti affermato che il divieto di aiuto al suicidio è compatibile con l'art. 8 CEDU, restando affidata al margine di apprezzamento dei singoli Stati la valutazione se l'eventuale liberalizzazione del suicidio assistito possa far sorgere rischi di abuso a danno dei pazienti più vulnerabili (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia). Inconferente apparirebbe, altresì, il richiamo all'art. 14 CEDU, avendo la Corte di Strasburgo specificato che una differenza di trattamento tra individui posti in situazioni analoghe è discriminatoria solo se non persegue uno scopo legittimo o se non vi è un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo: valutazioni che spetterebbero anzitutto agli Stati (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Osservatorio sull'attività parlamentare Vera lex?).

Secondo gli amici curiae, la tutela del malato inguaribile dovrebbe rimanere affidata piuttosto all'attuazione del diritto alle cure palliative e alla terapia del dolore, prefigurato dalla legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore) (Movimento per la vita italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani), che dovrebbe inverare il senso profondo del dovere dello Stato di prendersi cura della salute dell'individuo stabilito dall'art. 32 Cost. (Comitato Ditelo sui tetti, Associazione family day - Difendiamo i nostri figli APS, Associazione medici cattolici



italiani, Associazione nonni 2.0). Come rilevato nella stessa sentenza n. 242 del 2019, l'accesso a tali cure si presta a rimuovere le cause della volontà del paziente di congedarsi dalla vita, e ciò particolarmente in casi quali quello oggetto del procedimento *a quo*, nel quale la richiesta di suicidio assistito proveniva - come spesso accade - da un paziente in condizione di sofferenza psicologica ed esistenziale (Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani).

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, insistendo per la dichiarazione di inammissibilità o non fondatezza delle questioni.

Dopo aver passato in rassegna i contrapposti argomenti prospettati dalle parti costituite e dagli amici curiae, l'Avvocatura dello Stato rileva in particolare come, alla luce del percorso argomentativo seguito da questa Corte nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, appaia di solare chiarezza che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen. ha riguardato, in modo specifico ed esclusivo, l'aiuto al suicidio prestato a favore di persone assoggettate a trattamenti di «mantenimento artificiale in vita» non più voluti, le quali avrebbero già potuto lasciarsi morire mediante la rinuncia ad essi. Ciò dimostrerebbe la non fondatezza dell'assunto secondo cui la nozione di «persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale» sarebbe priva di connotazioni precise, posto che essa risulterebbe inequivocabilmente riferita ai casi in cui la sopravvivenza del malato dipende dall'utilizzo di apparecchiature preordinate a sopprimere artificialmente all'insufficienza di funzioni vitali.

In questo contesto - contrariamente a quanto asserito dal giudice *a quo* e da alcuni fra gli amici curiae - non vi sarebbe alcuna possibilità di estendere la non punibilità dell'aiuto al suicidio di là dal caso ora indicato. La norma incriminatrice censurata è posta a presidio di un bene giuridico, la vita, oggetto di un diritto assoluto inviolabile, il quale - come sottolineato dalla sentenza n. 50 del 2022 - appartiene «all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Dall'assolutezza del diritto alla vita deriverebbe, da un lato, la sua indisponibilità; dall'altro, il dovere, del pari assoluto, dello Stato di proteggerla non soltanto da iniziative pregiudizievoli di terzi, ma persino da iniziative dello stesso soggetto che ne è titolare.

Il principio di indisponibilità sarebbe sancito, oltre che dall'art. 2 Cost. (che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo), anche dall'art. 32, primo comma, Cost., che tutela la salute, non solo come fondamentale diritto dell'individuo, ma anche come «interesse della collettività». Nell'ordinamento è, d'altro canto, presente una serie di disposizioni di rango primario (dalla disciplina degli stupefacenti a quella contro il doping o in materia di prelievi e trapianti di organi e di tessuti, oltre all'art. 5 del codice civile) finalizzate a tutelare la salute e la vita della persona anche contro la sua stessa volontà.

Con riguardo all'evocato principio di dignità umana, il giudice *a quo* moverebbe da una concezione soggettiva di tale principio estranea al quadro costituzionale, nel quale la dignità si configurerebbe «quale valore oggettivo di matrice sociale e collettiva». Dare rilevanza alla percezione soggettiva del malato significherebbe, d'altronde, postulare una pericolosa equivalenza tra stato di malattia e vita «non degna», con conseguente «snaturamento» di fondamentali valori costituzionali e, in particolare, di quello espresso dall'art. 32 Cost.

La risposta alla domanda di aiuto delle persone che, senza essere sottoposte a trattamenti di sostegno vitale, sono affette da malattie incurabili e fonte di acute sofferenze, dovrebbe consistere, non già nell'accrescimento del peso ponderale del diritto di autodeterminazione in modo da sopravanzare l'interesse alla tutela della vita, quanto piuttosto - in linea con la puntuale indicazione già contenuta nell'ordinanza n. 207 del 2018 - nel garantire al malato l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, secondo l'impegno assunto dallo Stato con la legge n. 38 del 2010: soluzione, questa sì, rispettosa del dettato costituzionale e della dignità dei malati. Recenti interventi legislativi - tra i quali quello prefigurato dall'art. 1, comma 83, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) - si moverebbero, d'altro canto, nel senso dell'eliminazione dei perduranti margini di mancata attuazione delle previsioni della citata legge.

7.- Anche M. C., C. L. e F. M. hanno depositato memoria, volta segnatamente a replicare alle deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato con l'atto di intervento.

Le parti costituite negano fondamento all'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, formulata sulla base della considerazione che la sentenza n. 242 del 2019, in relazione alle questioni con essa definite, ha richiamato - per individuare «punti di riferimento» già esistenti nell'ordinamento - la legge n. 219 del 2017. In questo modo, l'Avvocatura avrebbe ritenuto che il giudice comune, per sollevare una questione di legittimità costituzionale, debba applicare al suo caso ciò che questa Corte ha stabilito in quel precedente: assunto inesatto, laddove, come nella specie, vengano sollevate questioni ulteriori e per nulla identiche a quelle già decise.

Eguale non fondata sarebbe l'altra eccezione, relativa al petitum. Il rimettente non avrebbe chiesto affatto a questa Corte di stravolgere in toto la sua precedente decisione, in senso lesivo della discrezionalità del legislatore, ma soltanto di intervenire una seconda volta sull'art. 580 cod. pen., al fine di eliminare una irragionevole disparità di trattamento fra categorie di soggetti che aiutano altri al suicidio.



Quanto al merito, inconferente apparirebbe l'obiezione dell'Avvocatura dello Stato, basata sul rilievo che la sentenza n. 242 del 2019 non ha riconosciuto un diritto di ottenere dallo Stato e dai terzi un aiuto a morire. Il «focus» delle questioni definite con tale sentenza e di quelle che questa Corte è chiamata oggi a risolvere atterrebbe, infatti, non tanto alla definizione di un diritto all'aiuto al suicidio, declinato come pretesa nei confronti dell'ordinamento, quanto piuttosto alla ragionevolezza di un trattamento sanzionatorio differenziato fra soggetti terzi che agevolano il suicidio di determinate categorie di persone: trattamento differenziato che, se pure materialmente risalente alla pronuncia del 2019, sarebbe frutto della perdurante scelta del legislatore di non intervenire, malgrado le ripetute sollecitazioni, con una normativa organica che disciplini anche ulteriori fattispecie non toccate dall'intervento di questa Corte.

Ciò varrebbe anche a dimostrare come non colga nel segno l'altra affermazione dell'Avvocatura dello Stato, stando alla quale il principio di non discriminazione invocato dal giudice *a quo* non potrebbe operare, atteso che l'assenza di uno dei requisiti delimitativi dell'eccezione (ossia, appunto, l'essere la persona malata «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale») comporterebbe la riespansione della regola generale che impone di punire chi aiuti una persona a suicidarsi.

Il requisito *de quo* sarebbe, in effetti, irragionevole, perché foriero di un trattamento differenziato di condotte che dovrebbero essere inquadrati in modo identico sul piano del diritto costituzionale. Il comportamento di colui che, in presenza degli altri requisiti, agevola il suicidio altrui sarebbe, infatti, strettamente collegato con l'esercizio, da parte della persona malata, della libertà di autodeterminazione in una sfera dotata di rilievo costituzionale, proprio perché imbevuta del contesto della malattia irreversibile e della gravità delle sofferenze fisiche e psicologiche.

Gli altri tre requisiti, unitamente alla necessità di un loro accertamento preventivo da parte di una struttura sanitaria pubblica, sarebbero d'altro canto sufficienti a garantire che la persona malata esprima la sua effettiva volontà, in presenza di una situazione in cui la vita è diventata una mera sopravvivenza e dunque la dignità, intesa in senso soggettivo, della persona malata venga meno.

Diversamente da quanto sostiene l'Avvocatura, proprio sulla dignità in senso soggettivo si sarebbe, in effetti, fondata la sentenza n. 242 del 2019: e la differente tipologia della malattia da cui possono essere affetti i pazienti non potrebbe incidere sulla percezione della dignità che ognuno ha rispetto alla propria persona.

Le parti costituite insistono, quindi, nella richiesta di accoglimento delle questioni nei termini prospettati dal giudice rimettente. In subordine, invitano questa Corte a prendere in considerazione l'ipotesi di una sentenza interpretativa di accoglimento, che dichiari costituzionalmente illegittimo il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale ove interpretato in maniera rigida e restrittiva.

Considerato in diritto

1.- Il GIP del Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., «come modificato dalla sentenza n. 242 del 2019» di questa Corte, nella parte in cui subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla condizione che l'aiuto sia prestato a una persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale».

Ad avviso del giudice *a quo*, il requisito censurato violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente identiche. In presenza delle altre condizioni per la non punibilità dell'aiuto al suicidio (l'essere questo prestato a persona affetta da malattia irreversibile e fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, la quale resti però capace di prendere decisioni libere e consapevoli), l'avverarsi, o no, della condizione in questione sarebbe, infatti, frutto di circostanze del tutto accidentali, quali le caratteristiche e il modo di manifestazione della patologia, la situazione clinica generale dell'interessato, la natura delle terapie disponibili e le stesse scelte del paziente, il quale potrebbe aver rifiutato sin dall'inizio ogni trattamento. Ciò, senza che tale sperequazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, posto che la presenza del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, oltre a non essere indicativa di un minor bisogno di tutela del bene della vita, non apporterebbe neppure alcuna rassicurazione in ordine al carattere libero e consapevole della decisione di congedarsi dalla vita stessa o alla minore «vulnerabilità» della persona che la assume.

Sarebbero violati anche gli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., in quanto il requisito in parola provocherebbe una compressione della libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, non giustificata da contro-interessi di analogo rilievo. L'esercizio di tale libertà rischierebbe, anzi, di essere condizionato in modo perverso, giacché il paziente potrebbe essere indotto ad accettare trattamenti di sostegno vitale, che altrimenti avrebbe rifiutato, al solo fine di poter accedere alla procedura per il suicidio assistito.



Verrebbe leso, inoltre, il «principio di dignità umana», in quanto il malato, irreversibile e intollerabilmente sofferente, si vedrebbe costretto a subire, per congedarsi dalla vita, un processo più lento e meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire, ossia ad attendere, anche per lungo tempo, l'inevitabile aggravamento della malattia sino allo stadio che rende necessaria l'attivazione di trattamenti di sostegno vitale, con il carico di sofferenze aggiuntive che ne consegue, sia per il malato stesso, sia per le persone a lui care. Ciò rischierebbe di produrre risultati antitetici rispetto allo stesso obiettivo di tutela della vita, inducendo i malati che non intendono affrontare un simile percorso a darsi la morte in completa autonomia, fuori dai controlli e dalle garanzie offerte dal circuito legale, con modalità spesso cruento e non conformi al concetto di dignità generalmente riconosciuto.

Subordinare la liceità dell'aiuto al suicidio di una persona capace di autodeterminarsi al requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale comporterebbe, da ultimo, la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, implicando una interferenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare non funzionale, né tantomeno necessaria, alla tutela del diritto alla vita, o, comunque sia, non proporzionata rispetto all'obiettivo, e contraria, al tempo stesso, al principio di non discriminazione, stante il rilevato carattere del tutto accidentale dell'elemento in questione.

2.- Va anzitutto ribadita l'ammissibilità degli interventi di L. S. e M. O., per la ragione indicata nell'ordinanza letta all'udienza del 19 giugno 2024, allegata alla presente sentenza.

3.- Debbono essere prese quindi in esame, in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità delle questioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, a sostegno delle quali si esprimono anche talune delle opinioni degli amici curiae.

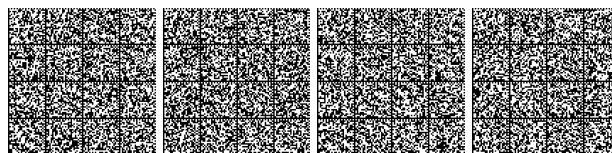
3.1.- La prima delle eccezioni si lega al fatto che nel caso oggetto del giudizio *a quo* - concernente l'agevolazione del suicidio assistito presso una struttura privata in Svizzera di una persona affetta da sclerosi multipla - non risultano essere state rispettate le condizioni procedurali alle quali la sentenza n. 242 del 2019 ha subordinato la non punibilità dell'aiuto al suicidio.

L'Avvocatura dello Stato ricorda che, con la citata sentenza, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 580 cod. pen., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona che versi nelle condizioni già individuate dalla precedente ordinanza n. 207 del 2018: ossia di una persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli».

Onde evitare, peraltro, che «la sottrazione pura e semplice di tale condotta alla sfera di operatività della norma incriminatrice dia luogo a intollerabili vuoti di tutela per i valori protetti, generando il pericolo di abusi "per la vita di persone in situazioni di vulnerabilità"» (sentenza n. 242 del 2019), questa Corte ha specificamente richiesto - ai fini della sottrazione a pena - che l'agevolazione abbia luogo con la «procedura medicalizzata» prevista dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017. In difetto dell'intervento legislativo auspicato dall'ordinanza n. 207 del 2018, in tale procedura è stato, infatti, individuato un preciso «punto di riferimento», già esistente nel sistema, utilizzabile per dar risposta alle suddette esigenze. Questa Corte ha, altresì, richiesto che la verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio e delle relative modalità di esecuzione sia effettuata da strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

Osserva l'Avvocatura che il giudice *a quo* ritiene sussistenti, nel caso di specie, le condizioni sostanziali per la liceità dell'aiuto al suicidio - eccezion fatta per quella della dipendenza del malato da trattamenti di sostegno vitale - non già sulla base delle risultanze della procedura regolata dai citati artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, ma facendo leva su elementi reperiti aliunde, fuori da precisi e rigorosi controlli di legge. Il rimettente sostiene che, malgrado ciò, il requisito in discorso possa ritenersi soddisfatto, considerando «sostanzialmente equivalente» alla predetta procedura quella seguita per la prestazione dell'aiuto al suicidio presso la struttura svizzera in cui il malato è deceduto. Così opinando, il giudice *a quo* si sarebbe avvalso, tuttavia, impropriamente di un criterio - quello dell'equivalenza sostanziale delle garanzie offerte - al quale la sentenza n. 242 del 2019 ha fatto riferimento solo ai fini dell'esclusione della punibilità dei fatti anteriori alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, rispetto ai quali non sarebbe stato possibile pretendere l'osservanza di una procedura introdotta ex post: criterio non utilizzabile, dunque, nel procedimento principale, attinente a una vicenda svoltasi interamente in epoca successiva.

Il dubbio di ammissibilità, prospettato dalla difesa dello Stato, potrebbe essere esteso d'ufficio, *mutatis mutandis*, anche alla mancata osservanza delle ulteriori condizioni procedurali poste dalla sentenza n. 242 del 2019 (l'affidamento a strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale della verifica dei presupposti di legittimità dell'aiuto al suicidio e delle relative modalità di esecuzione, previo parere del comitato etico territorialmente competente): osservanza che il rimettente reputa non «esigibile» quando il fatto si sia verificato all'esito della prestazione offerta da una struttura estera, o riguardi, comunque sia, una persona che, in quanto non dipendente da trattamenti di sostegno vitale, si sarebbe vista respingere l'eventuale domanda di accesso al suicidio assistito presentata alle strutture sanitarie italiane.



Tutto ciò renderebbe le questioni inammissibili per difetto di rilevanza, giacché, anche nell'ipotesi di loro accoglimento, il giudice *a quo* dovrebbe, comunque sia, respingere la richiesta di archiviazione del procedimento penale a carico degli indagati della quale si trova investito.

L'eccezione, pur correttamente escludendo la riferibilità della clausola di equivalenza ai fatti successivi alla sentenza n. 242 del 2019, non è, tuttavia, fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale, senza che occorra la dimostrazione della sua effettiva capacità di influire sull'esito del processo medesimo (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022 e n. 247 del 2021). Ciò, in quanto il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le altre, sentenze n. 151 del 2023, n. 88 del 2022 e n. 172 del 2021).

È dunque sufficiente nella specie osservare che, se da un lato è pacifica l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo*, dall'altro lato l'accoglimento delle odierne questioni sarebbe in grado di incidere, comunque sia, quantomeno sull'*iter* motivazionale della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere. Anche nella prospettiva dell'Avvocatura dello Stato, infatti, la richiesta di archiviazione del procedimento principale dovrebbe essere rigettata, non già - come ritiene di dover fare allo stato il giudice *a quo* - per la dirimente ragione della carenza di una delle condizioni sostanziali della non punibilità, ma semmai unicamente per il mancato rispetto della procedura prevista ai fini del loro accertamento e della verifica delle modalità di esecuzione del suicidio.

3.2.- La seconda eccezione dell'Avvocatura dello Stato si connette al rilievo che, con le questioni sollevate, il rimettente chiede di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 580 cod. pen. in una parte che questa stessa Corte vi ha aggiunto con la sentenza n. 242 del 2019, peraltro in stretta correlazione con la relativa *ratio* decidendi, che è quella di sottrarre alla punibilità i soli casi di aiuto al suicidio prestato a favore di soggetti che già potrebbero lasciarsi alternativamente morire mediante la rinuncia a trattamenti necessari alla loro sopravvivenza, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017. L'invocata rimozione del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale pre-supporrebbe dunque - a parere dell'Avvocatura - che questa Corte sconfessi sé stessa, rivedendo la precedente decisione in senso «ingiustificabilmente ampliativo, oltre che lesivo della riconosciuta discrezionalità del legislatore in subiecta materia».

L'eccezione viene ulteriormente precisata da alcuni degli amici curiae (Centro studi Rosario Livatino, Unione per la promozione sociale - ODV, Scienza & vita, Unione giuristi cattolici italiani), i quali rilevano come il giudice *a quo* sottoponga a scrutinio, non una disposizione di legge, ma il contenuto di una pronuncia di questa Corte: il che farebbe sì che le questioni si traducano in un gravame contro la sentenza n. 242 del 2019, inibito dall'art. 137, terzo comma, Cost.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Al riguardo, occorre considerare che la sentenza n. 242 del 2019 è una pronuncia di accoglimento parziale. Le questioni con essa decise erano, infatti, dirette a conseguire, nella sostanza, l'ablazione integrale della fattispecie incriminatrice dell'aiuto al suicidio: richiesta che questa Corte ha accolto solo in parte, sottraendo alla punibilità una circoscritta classe di casi, identificati anche attraverso il requisito sul quale si appuntano le censure dell'odierno rimettente. Per il resto, le questioni sono state dunque respinte.

Ciò posto, deve escludersi che una simile pronuncia impedisca in modo definitivo a questa Corte di aggiungere una classe ulteriore di casi a quelli già sottratti alla punibilità: il che è proprio l'effetto che conseguirebbe all'auspicata ablazione del requisito in parola.

Oggetto dello scrutinio di costituzionalità può, d'altro canto, ben essere una disposizione di legge quale risultante da una sentenza "manipolativa" di questa Corte (ad esempio, sentenze n. 131 del 2022 e n. 286 del 2016).

4.- Taluni degli amici curiae (in specie, il Centro studi Rosario Livatino e l'Unione per la promozione sociale - ODV) sollecitano questa Corte a esaminare, d'ufficio, un ulteriore profilo di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, connesso al fatto che il giudice *a quo* non sarebbe competente per territorio.

Secondo gli amici curiae, discutendosi di reato commesso parzialmente all'estero, punibile secondo la legge italiana ai sensi dell'art. 6 cod. pen., dovrebbe ritenersi competente per esso, in base al combinato disposto degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 3, cod. proc. pen., il giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione: luogo che si identificherebbe, non in Firenze, ma nel circondario di Como o di Varese, secondo il percorso scelto dalle indagate per trasportare la persona malata dal luogo di residenza alla località svizzera in cui è avvenuto il suicidio.

Anche tale profilo di inammissibilità non è ravvisabile.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, alla luce del principio di autonomia del giudizio incidentale di legittimità costituzionale rispetto al processo principale, il difetto di competenza del giudice *a quo* - al pari del difetto di giurisdizione - costituisce causa di inammissibilità della questione solo se manifesto, ossia rilevabile *ictu oculi* (tra le altre, sentenze n. 68 del 2021 e n. 136 del 2008, ordinanza n. 134 del 2000): ipotesi che non ricorre nel caso in esame.

5.- Preliminare all'esame del merito delle questioni è una breve ricognizione dello stato della giurisprudenza di questa Corte sui principi coinvolti dalle questioni medesime: principi, tutti, di sommo rilievo nell'ordinamento costituzionale italiano.

5.1.- La disposizione censurata - l'art. 580 cod. pen. - è posta a tutela della vita umana: bene che, come questa Corte ha recentemente sottolineato, «si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona» (sentenza n. 50 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Pur in assenza di riconoscimento esplicito nel testo della Costituzione, la giurisprudenza di questa Corte riconduce la vita all'area dei diritti inviolabili della persona riconosciuti dall'art. 2 Cost., «e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono - per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 - «all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»» (sentenza n. 35 del 1997, punto 4 del Considerato in diritto). La vita, si aggiunge, è del resto «presupposto per l'esercizio di tutti gli altri» diritti inviolabili (ordinanza n. 207 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto).

Il diritto alla vita, inoltre, è oggetto di tutela espressa da parte di tutte le carte internazionali dei diritti umani, che menzionano per primo tale diritto rispetto a ogni altro (art. 2 CEDU, art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), ovvero immediatamente dopo la proclamazione della dignità umana (art. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Da tali disposizioni scaturiscono obblighi che vincolano anche l'ordinamento nazionale, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (nonché, per quanto concerne la CDFUE, dell'art. 11 Cost.).

Dal riconoscimento del diritto alla vita scaturisce, infine, il corrispondente dovere dell'ordinamento di assicurarne la tutela attraverso la legge (oltre che, più in generale, attraverso l'azione di tutti i pubblici poteri). Tale dovere - statuito in termini espliciti dagli artt. 2, paragrafo 1, CEDU e 6, paragrafo 1, PIDCP - è stato affermato di recente da questa Corte, con particolare nettezza, proprio con riferimento alla tematica del fine vita: «[d]all'art. 2 Cost. - non diversamente che dall'art. 2 CEDU - discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto). Tanto che proprio l'affermazione del dovere dello Stato di tutelare la vita umana è stata alla base della decisione di inammissibilità di un *referendum* abrogativo, il cui esito positivo sarebbe stato quello di lasciare la vita umana in una situazione di insufficiente protezione, in contrasto con gli obblighi costituzionali e convenzionali menzionati (sentenza n. 50 del 2022, punto 5.4. del Considerato in diritto).

5.2.- Su un diverso versante, la costante giurisprudenza di questa Corte ritiene che ogni paziente capace di assumere decisioni libere e consapevoli sia titolare di un diritto fondamentale, discendente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., a esprimere il proprio consenso informato a qualsiasi trattamento sanitario e, specularmente, a rifiutarlo, in assenza di una specifica previsione di legge che lo renda obbligatorio: e ciò anche quando si discuta di un trattamento necessario ad assicurare la sopravvivenza del paziente stesso (come, ad esempio, l'idratazione e la nutrizione artificiali).

Tale diritto è confermato, altresì, dall'art. 8 CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza di Strasburgo (Corte EDU, sentenza 13 giugno 2024, Dániel Karsai contro Ungheria, paragrafo 131; sentenza Pretty contro Regno Unito, paragrafo 63); e trova oggi riconoscimento, a livello di legislazione ordinaria, nell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, che ha nella sostanza recepito e sistematizzato principi già enucleati dalla giurisprudenza - costituzionale, civile e penale - sulla base delle norme costituzionali menzionate (più ampiamente, sul punto, ordinanza n. 207 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto).

Anche quando il trattamento sia necessario ad assicurare la sopravvivenza del paziente, questi ha dunque il diritto di rifiutare l'attivazione di tale trattamento, ovvero di ottenerne l'interruzione. In tal modo, come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, l'ordinamento riconosce in sostanza al paziente la libertà di lasciarsi morire, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, mediante il rifiuto o la richiesta di interruzione di trattamenti necessari a sostenerne le funzioni vitali (ancora, ordinanza n. 207 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto).

Il diritto di rifiutare le cure necessarie alla sopravvivenza deve, invero, essere oggi esercitato «nel contesto della “relazione di cura e di fiducia” - la cosiddetta alleanza terapeutica - tra paziente e medico, che la legge [n. 219 del 2017] mira a promuovere e valorizzare: relazione “che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico”» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto). La legge n. 219 del 2017 prevede altresì che, «ove il paziente manifesti l'intento di rifiutare o interrompere trattamenti necessari alla propria sopravvivenza, il medico debba prospettare a lui e, se vi acconsente, ai suoi familiari, le conseguenze della sua decisione e le possibili alternative, e promuovere “ogni



azione di sostegno al paziente medesimo, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica”. Ciò, ferma restando la possibilità per il paziente di modificare in qualsiasi momento la propria volontà (art. 1, comma 5)» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto).

Peraltro, è indubbio che, pur all'interno della speciale relazione di fiducia tra medico e paziente, a quest'ultimo spetta la decisione ultima se sottoporsi, o continuare a sottoporsi, ai trattamenti che il medico giudichi non solo appropriati, ma addirittura necessari per la sua sopravvivenza. Come recita l'art. 32, secondo comma, Cost., nessuno può essere infatti «obbligato» - e tanto meno fisicamente «costretto» - a sottoporsi a un trattamento sanitario sul proprio corpo e nel proprio corpo. L'esecuzione di un tale trattamento violerebbe, oltre che l'art. 32, secondo comma, Cost., l'art. 13 Cost. (sentenza n. 22 del 2022, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), il cui contenuto minimo di tutela protegge la persona contro ogni forma di coazione sul corpo (sentenze n. 127 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto; n. 238 del 1996, punto 3.2. del Considerato in diritto), nonché lo stesso diritto fondamentale all'integrità fisica della persona, espressamente riconosciuto dall'art. 3 CDFUE, ma riconducibile, assieme, al novero dei «diritti inviolabili della persona» di cui all'art. 2 Cost. e all'area di tutela del diritto alla vita privata proclamato dall'art. 8 CEDU.

6.- La disposizione in questa sede censurata, l'art. 580 cod. pen., è stata già scrutinata da questa Corte con l'ordinanza n. 207 del 2018 e con la sentenza n. 242 del 2019.

In via ancora preliminare rispetto alla valutazione del merito delle odierne questioni, conviene qui sintetizzare le principali conclusioni ivi raggiunte, che questa Corte intende qui integralmente confermare.

6.1.- Nel vigente ordinamento costituzionale, la *ratio* dell'art. 580 cod. pen. e della contigua ipotesi delittuosa di cui all'art. 579 cod. pen. non può più essere ravvisata nell'idea - sottesa alle scelte del legislatore del 1930 - di una indisponibilità della vita umana, funzionale all'«interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini». Una simile prospettiva risulterebbe palesemente in contrasto con la Costituzione, «che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

Nondimeno, questa Corte ha ritenuto e ritiene che il mantenimento, attorno alla persona, di una «cintura di protezione» (sentenza n. 50 del 2022, punto 3.1. del Considerato in diritto) contro scelte autodistruttive, realizzato attraverso la duplice incriminazione dell'omicidio del consenziente e di ogni forma di istigazione o agevolazione materiale dell'altrui suicidio, «assolv[a] allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

L'incriminazione in parola deve dunque essere, oggi, intesa come funzionale a proteggere la vita delle persone rispetto a scelte irreparabili che pregiudicherebbero definitivamente l'esercizio di qualsiasi ulteriore diritto o libertà, al fine di evitare che simili scelte, «collegate a situazioni, magari solo momentanee, di difficoltà e sofferenza, o anche soltanto non sufficientemente meditate» (ancora, sentenza n. 50 del 2022, punto 5.3. del Considerato in diritto), possano essere indotte, sollecitate o anche solo assecondate da terze persone, per le ragioni più diverse.

Il divieto in parola - ha ancora osservato questa Corte - «conserva una propria evidente ragion d'essere anche, se non soprattutto, nei confronti delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine, le quali potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita, qualora l'ordinamento consentisse a chiunque di cooperare anche soltanto all'esecuzione di una loro scelta suicida, magari per ragioni di personale tornaconto. Al legislatore penale non può ritenersi inibito, dunque, vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite. Anzi, è compito della Repubblica porre in essere politiche pubbliche volte a sostenere chi versa in simili situazioni di fragilità, rimuovendo, in tal modo, gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.)» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

6.2.- Tuttavia, questa Corte ha riconosciuto che ogni paziente è titolare di un diritto fondamentale a rifiutare ogni trattamento sanitario, compresi quelli necessari ad assicurarne la sopravvivenza (*supra*, punto 5.2.). Conseguentemente, l'ordinanza n. 207 del 2018 e la successiva sentenza n. 242 del 2019 hanno ritenuto irragionevole mantenere ferma l'operatività del divieto di cui all'art. 580 cod. pen. anche nell'ipotesi di pazienti che abbiano già la possibilità - alla luce della legge n. 219 del 2017, attuativa delle norme costituzionali in precedenza menzionate - di porre termine alla propria esistenza attraverso il rifiuto delle cure necessarie per tenerli in vita: rifiuto che determinerebbe la prospettiva del decesso in un breve lasso di tempo anche in pazienti che pure sarebbero in grado, proseguendo quei trattamenti, di sopravvivere a lungo.

La persistente operatività del divieto di assistenza al suicidio anche in tali situazioni, ha proseguito questa Corte, costringerebbe il paziente ad affrontare la morte attraverso un processo più lento, «in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 9 del Considerato in diritto). Ciò comporterebbe una insostenibile compressione della «libertà di auto-



determinazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita, senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive» (art. 3 Cost.) (ordinanza n. 207 del 2018, punto 9 del Considerato in diritto).

L'art. 580 cod. pen. è stato, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevedeva un'eccezione alla generale punibilità di ogni forma di aiuto al suicidio per le peculiari ipotesi in cui la persona aiutata sia «una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli», sempre che - a tutela dei soggetti deboli e vulnerabili - le condizioni e le modalità di esecuzione della procedura siano state verificate, nell'ambito della «procedura medicalizzata» di cui alla legge n. 219 del 2017, da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

7.- L'odierna ordinanza di rimessione sollecita, ora, questa Corte a estendere ulteriormente l'area della liceità delle condotte di aiuto al suicidio incriminate in via generale dall'art. 580 cod. pen., con riferimento ai pazienti rispetto ai quali sussistano i requisiti poc'anzi indicati sub (a) (patologia irreversibile), (b) (sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili) e (d) (capacità di prendere decisioni libere e consapevoli), ma rispetto ai quali difetti, invece, il requisito sub (c), e cioè l'essere mantenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale.

Secondo il rimettente, la persistente operatività del divieto penalmente sanzionato in queste ipotesi determinerebbe la violazione: dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente identiche (*infra*, punto 7.1.); degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., sotto il profilo della eccessiva compressione della libertà di autodeterminazione del paziente (*infra*, punto 7.2.); del principio della dignità umana (*infra*, punto 7.3.); dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, nonché al divieto di discriminazione, di cui all'art. 14 CEDU, nel godimento del medesimo diritto alla vita privata (*infra*, punto 7.4.).

Nessuna di tali questioni è, a giudizio di questa Corte, fondata.

7.1.- Il rimettente ritiene, anzitutto, che la subordinazione della liceità della condotta alla dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale crei una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri pazienti che versino, essi pure, in situazioni di sofferenza soggettivamente vissute come intollerabili, per effetto di patologie parimenti irreversibili. La circostanza che la specifica patologia da cui il paziente è affetto pregiudichi, o no, le sue funzioni vitali, tanto da richiedere l'attivazione di specifici trattamenti di sostegno a tali funzioni, non sarebbe indicativa di una sua maggiore o minore vulnerabilità, né di una maggiore o minore libertà e consapevolezza della sua decisione di porre fine alla propria vita; né, ancora, l'effettiva sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale sarebbe di per sé regolarmente associata a una maggiore sofferenza, che renda più umanamente comprensibile la sua decisione di ricorrere al suicidio assistito.

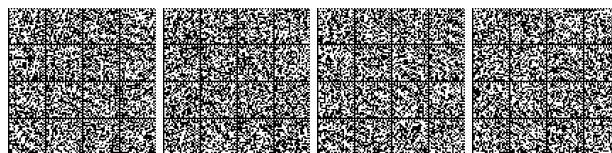
Queste ultime osservazioni sono, in sé, indiscutibili; e questa Corte è pienamente consapevole della intensa sofferenza e prostrazione sperimentata da chi, affetto da anni da patologie degenerative del sistema nervoso, e giunto ormai a uno stato avanzato della malattia, associato alla quasi totale immobilità e conseguente dipendenza dall'assistenza di terze persone per le necessità più basilari della vita quotidiana, viva questa situazione come intollerabile.

Nondimeno, il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale - che pure rappresenta un unicum nell'orizzonte comparato, come esattamente sottolineato da taluni amici curiae - svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione adottata con l'ordinanza n. 207 del 2018, poi ripresa nella sentenza n. 242 del 2019.

Come poc'anzi rammentato (*supra*, punto 6.2.), infatti, questa Corte non ha riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, ma ha soltanto ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che - versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali - già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza.

Una simile *ratio*, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono, dunque, differenti dal punto di vista della *ratio* adottata nelle due decisioni menzionate; sicché viene meno il presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, formulata con riferimento all'art. 3 Cost.

7.2.- La seconda censura formulata dal rimettente prescinde dalla pretesa similitudine tra le due situazioni, e assume direttamente che il mancato riconoscimento di un diritto al suicidio assistito a pazienti che non siano «tenuti in vita da trattamenti di sostegno vitale» violi il diritto all'autodeterminazione del paziente, fondato sugli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.



Al riguardo, non è dubbio che dalle tre norme costituzionali menzionate discenda il diritto fondamentale del paziente di rifiutare qualsiasi trattamento medico, inclusi quelli necessari a garantirne la sopravvivenza (*supra*, punto 5.2.); diritto sul quale si fonda la valutazione di irragionevolezza del divieto di aiuto al suicidio prestato in favore di chi già abbia la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando un trattamento di sostegno vitale (*supra*, punto 6.2.).

La questione ora formulata muove, tuttavia, da una nozione diversa, e più ampia, di “autodeterminazione terapeutica”.

In effetti, il diritto a rifiutare il trattamento medico è nato e si è consolidato nella giurisprudenza italiana - costituzionale, civile e penale - da un lato come diritto al consenso informato del paziente rispetto alle proposte terapeutiche del medico; dall'altro, specularmente, come diritto a rifiutare le terapie medesime. Sotto quest'ultimo profilo, il diritto in questione è intimamente legato alla tutela della dimensione corporea della persona contro ogni ingerenza esterna non previamente consentita, e dunque - in definitiva - alla tutela dell'integrità fisica della persona. Esso si caratterizza, dunque, primariamente come libertà “negativa” del paziente a non subire interventi indesiderati sul corpo e nel corpo, anche laddove tali interventi abbiano lo scopo di tutelare la sua salute o la sua stessa vita.

Strutturalmente differente è, invece, la situazione soggettiva invocata dall'ordinanza di rimessione, che questa Corte ha definito nella stessa ordinanza n. 207 del 2018 (punto 7 del Considerato in diritto) come «sfera di autonomia nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona».

Questa Corte è consapevole che, successivamente all'ordinanza n. 207 del 2018 e alla sentenza n. 242 del 2019, le Corti costituzionali tedesca, austriaca e spagnola hanno tratto proprio dal diritto alla libera autodeterminazione nello sviluppo della propria personalità (fondato, rispettivamente, sull'art. 2 della Legge fondamentale tedesca, sull'art. 8 CEDU e sul combinato disposto degli artt. 10 e 15 della Costituzione spagnola), come pure dallo stesso mandato di tutela della dignità umana, l'esistenza di un diritto fondamentale a disporre della propria vita, anche attraverso l'aiuto di terzi (Tribunale costituzionale federale tedesco, sentenza 26 febbraio 2020, nelle cause riunite 2 BvR 2347/15, 2 BvR 2527/16, 2 BvR 2354/16, 2 BvR 1593/16, 2 BvR 1261/16, 2 BvR 651/16, paragrafi 208-213; Tribunale costituzionale austriaco, sentenza 11 dicembre 2020, in causa G 139/2019-71, paragrafi 73 e 74), o comunque un «diritto della persona alla propria morte in contesti eutanasi» (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza 22 marzo 2023, in causa 4057/2021, pagine da 73 a 78).

Più in particolare, movendo dal riconoscimento di tale diritto fondamentale, le Corti tedesca e austriaca hanno concluso nel senso dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni che, nei rispettivi ordinamenti, ponevano limiti all'assistenza al suicidio, ovvero la vietavano; mentre la corte spagnola ha ricavato dal diritto in parola un preciso fondamento costituzionale della disciplina legislativa recentemente adottata in quel Paese in materia di eutanasia e assistenza al suicidio di persone capaci di autodeterminarsi.

Parimente, a questa Corte è noto che altre giurisdizioni nel mondo sono pervenute a risultati simili, sulla base di principi funzionalmente analoghi a quelli invocati dall'odierno rimettente (ad esempio, Corte costituzionale della Colombia, a partire dalla sentenza 20 maggio 1997, C-239/97; Corte suprema del Canada, sentenza 6 febbraio 2015, Carter contro Canada, 2015, CSC 5; nonché, da ultima, Corte costituzionale dell'Ecuador, sentenza 5 febbraio 2024, 67-23-IN/24).

Questa Corte tuttavia - analogamente a quanto deciso dalla Corte EDU (sentenza Dàniel Karsai contro Ungheria e, in precedenza, sentenza Pretty contro Regno Unito) e dalla Corte suprema del Regno Unito (sentenza 25 giugno 2014, Nicklinson e altri, KSC 38) - ritiene di dover pervenire a diverso risultato.

Può, certo, convenirsi con il rimettente - e con le intervenienti nel presente giudizio - che la decisione su quando e come concludere la propria esistenza possa considerarsi inclusa tra quelle più significative nella vita di un individuo. Tuttavia, se è vero che ogni scelta di legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o di eutanasia amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, essa crea - al tempo stesso - rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall'art. 2 Cost. (*supra*, punto 5.1.).

I rischi in questione non riguardano solo la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi a danno della singola persona che compia la scelta di porre termine alla propria esistenza, ma riguardano anche - come si è osservato (Corte suprema del Regno Unito, Nicklinson e altri, paragrafo 228) - la possibilità che, in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie sostanziali e procedurali, si crei una «pressione sociale indiretta» su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l'intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte.

Al riguardo, occorre qui sottolineare come compito di questa Corte non sia quello di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa.



In quest'ottica, la sentenza n. 50 del 2022 ha individuato - rispetto alla contigua fattispecie dell'omicidio del consenziente - una soglia minima di tutela della vita umana, che si impone al legislatore, così come al potere referendario, e che si risolve nella insostenibilità costituzionale di una ipotetica disciplina che dovesse far dipendere dalla mera volontà dell'interessato la liceità di condotte che ne cagionino la morte, a prescindere dalle condizioni in cui il proposito è maturato, dalla qualità del soggetto attivo e dalle ragioni da cui questo è mosso, così come dalle forme di manifestazione del consenso e dai mezzi usati per provocare la morte.

All'opposto, l'ordinanza n. 207 del 2018 e la successiva sentenza n. 242 del 2019 hanno ritenuto eccessiva, e pertanto costituzionalmente insostenibile, la compressione dell'autodeterminazione del paziente nella peculiare situazione descritta da tali pronunce, in cui questi avrebbe - comunque sia - la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando i trattamenti che ne assicurano la sopravvivenza, ovvero chiedendone l'interruzione.

Nell'ambito della cornice fissata dalle pronunce menzionate, dovrà riconoscersi un significativo spazio alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta primariamente il compito di offrire una tutela equilibrata a tutti i diritti di pazienti che versino in situazioni di intensa sofferenza. Il che esclude possa ravvisarsi, nella situazione normativa attuale, una violazione del loro diritto all'autodeterminazione.

Ciò fermo restando, in ogni caso, il dovere della Repubblica - in forza degli artt. 2, 3, secondo comma, e 32 Cost., oltre che dell'art. 2 CEDU - di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica.

Non coglie, per altro verso, nel segno l'assunto del giudice *a quo* - questo sì pertinente alla libertà di autodeterminazione nella scelta delle terapie - stando al quale il requisito oggetto di censura condizionerebbe l'esercizio di tale libertà «in modo perverso», inducendo il malato ad accettare di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale, magari anche fortemente invasivi, che altrimenti avrebbe rifiutato, al solo fine di creare le condizioni per l'accesso al suicidio assistito (il che - secondo le parti costituite - finirebbe per trasformare il presidio a sostegno delle funzioni vitali in una sorta di trattamento sanitario obbligatorio).

In senso contrario, va rilevato che, per quanto osservato in precedenza (*supra*, punto 5.2.), il diritto fondamentale scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., di fronte al quale questa Corte ha ritenuto non giustificabile sul piano costituzionale un divieto assoluto di aiuto al suicidio, comprende anche - prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti sanitari in corso, benché necessari alla sopravvivenza - quello di rifiutare ab origine l'attivazione dei trattamenti stessi. Dal punto di vista costituzionale, non vi può essere, dunque, distinzione tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare: nell'uno e nell'altro caso, la Costituzione e, in ossequio ad essa, la legge ordinaria (art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017) riconoscono al malato il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi.

Non c'è dubbio, pertanto, che i principi affermati nella sentenza n. 242 del 2019 valgano per entrambe le ipotesi. Sarebbe, del resto, paradossale che il paziente debba accettare di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale solo per interromperli quanto prima, essendo la sua volontà quella di accedere al suicidio assistito.

7.3.- La terza censura assume la contrarietà al principio di tutela della dignità umana di una situazione normativa che vieti, sotto minaccia di pena, di prestare assistenza a pazienti che chiedano di morire in presenza di tutte le condizioni indicate nella sentenza n. 242 del 2019, salva la dipendenza da trattamenti di sostegno vitale. A parere del rimettente, ciò finirebbe per costringere il paziente a un lento processo di morte, quanto meno sino al momento in cui si renda in concreto necessaria l'attivazione di trattamenti di sostegno vitale, con modalità che egli ben potrebbe considerare non conformi alla propria concezione di dignità, nel vivere e nel morire.

Al riguardo, occorre subito sottolineare che, dal punto di vista dell'ordinamento, ogni vita è portatrice di una inalienabile dignità, indipendentemente dalle concrete condizioni in cui essa si svolga. Sicché, come sottolineato anche da vari amici curiae, certamente non potrebbe affermarsi che il divieto penalmente sanzionato di cui all'art. 580 cod. pen. costringa il paziente a vivere una vita, oggettivamente, "non degna" di essere vissuta.

Altro discorso vale, però, per la nozione "soggettiva" di dignità evocata dall'ordinanza di rimessione: nozione che si connette alla concezione che il paziente ha della propria persona e al suo interesse a lasciare una certa immagine di sé.

Ora, questa Corte non è affatto insensibile alla nozione "soggettiva" di dignità, come dimostrano i passaggi dell'ordinanza n. 207 del 2018 in cui proprio alla valutazione soggettiva del paziente sulla "dignità" del proprio vivere e del proprio morire si fa inequivoco riferimento (punti 8 e 9 del Considerato in diritto). Tuttavia, non può non rilevarsi che questa nozione di dignità finisce in effetti per coincidere con quella di autodeterminazione della persona, la quale a sua volta evoca l'idea secondo cui ciascun individuo debba poter compiere da sé le scelte fondamentali che concernono la propria esistenza, incluse quelle che concernono la propria morte.



Rispetto a tale nozione, non possono non valere le considerazioni già svolte, circa la sua necessaria sottoposizione a un bilanciamento a fronte del contrapposto dovere di tutela della vita umana; bilanciamento nell'operare il quale il legislatore deve poter disporre, ad avviso di questa Corte, di un significativo margine di apprezzamento.

7.4.- Infine, il giudice *a quo* lamenta, con la quarta censura, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite degli artt. 8 e 14 CEDU. A suo avviso, la preclusione all'accesso al suicidio assistito di pazienti non dipendenti da trattamenti di sostegno vitale, ma capaci di decidere e affetti da patologie irreversibili che li espongono a sofferenze intollerabili, lederebbe il loro diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, secondo l'accezione fornita dalla giurisprudenza di Strasburgo. D'altra parte, l'avvenuto riconoscimento, ad opera di questa Corte, di una limitata area di liceità del suicidio assistito creerebbe, relativamente ai pazienti in questione, una discriminazione nel godimento di un diritto riconosciuto dalla Convenzione, in violazione dell'art. 14 CEDU.

Al riguardo, la Corte EDU ha in effetti affermato che «il diritto di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà» costituisce «uno degli aspetti del diritto al rispetto della propria vita privata» (Corte EDU, sentenza 20 gennaio 2011, Haas contro Svizzera, paragrafo 51; nello stesso senso, in precedenza, sentenza Pretty contro Regno Unito, paragrafo 67). In una recentissima pronuncia, la medesima Corte ha ribadito che una disciplina che vieti, sotto minaccia di pena, l'assistenza al suicidio di un paziente, necessariamente interferisce con il diritto di quest'ultimo al rispetto della propria vita privata (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai contro Ungheria, paragrafo 135).

Tuttavia, in questa stessa pronuncia la Corte EDU ha ribadito che gli Stati parte - anche in considerazione dell'assenza di un sufficiente consenso in materia tra i vari ordinamenti dei Paesi del Consiglio d'Europa - dispongono di un «considerevole margine di apprezzamento» (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai, paragrafo 144; analogamente, sentenza Mortier contro Belgio, paragrafo 143; sentenza Haas, paragrafo 55) in ordine al bilanciamento tra tale diritto e gli interessi tutelati da simili incriminazioni, e segnatamente le ragioni di tutela della vita umana. Tale bilanciamento può legittimamente condurre gli Stati, tanto a mantenere politiche restrittive, quanto alla regolamentazione di forme di assistenza al suicidio o di eutanasia, senza che quest'ultima opzione debba ritenersi preclusa dagli obblighi di tutela della vita umana discendenti dall'art. 2 CEDU (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai, paragrafo 145).

La Corte EDU ha evidenziato la difficoltà di accertare che la decisione del paziente di accedere al suicidio assistito sia realmente autonoma, libera da influenze esterne e da preoccupazioni cui si dovrebbe fornire una diversa risposta; e ha sottolineato come l'accertamento della genuinità della richiesta del paziente divenga particolarmente difficoltoso in situazioni cliniche, come le patologie neurodegenerative, in cui i pazienti, in stati avanzati della malattia, possono perdere la stessa capacità di comunicare (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai, paragrafo 151).

A fronte di tutto ciò, la Corte EDU ha concluso che spetta ai singoli Stati valutare le vaste implicazioni sociali e i rischi di abuso e di errore che ogni legalizzazione delle procedure di suicidio medicalmente assistito inevitabilmente comporta (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai, paragrafo 152).

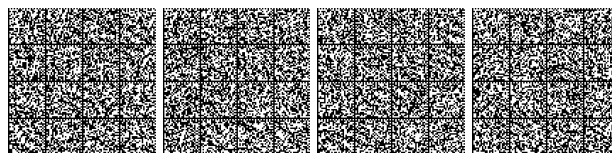
Questa Corte non ravvisa ragioni per discostarsi, nella lettura dell'art. 8 CEDU, dalla Corte di Strasburgo, che è (come riconosciuto da questa Corte già con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, rispettivamente ai punti 4.6. e 6.2. del Considerato in diritto) interprete ultima delle previsioni convenzionali, ai sensi degli artt. 19 e 32 CEDU.

Una tale soluzione, d'altra parte, collima esattamente con quella cui questa Corte è pervenuta in merito alla censura relativa al principio di autodeterminazione nella sua declinazione "interna", con riferimento in particolare all'art. 2 Cost. (*supra*, punto 7.2.).

Né, infine, può essere ravvisato un contrasto con il divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU. Per le medesime ragioni già illustrate a proposito della censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost. (*supra*, punto 7.1.), non può infatti ritenersi irragionevole la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale.

8.- Tutto ciò posto, va precisato - a fronte della varietà delle interpretazioni offerte nella prassi, sulla quale hanno insistito i difensori delle parti e degli intervenienti, nonché vari amici curiae - che la nozione di «trattamenti di sostegno vitale» utilizzata da questa Corte nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019 deve essere interpretata, dal Servizio sanitario nazionale e dai giudici comuni, in conformità alla *ratio* di quelle decisioni.

Come si è più volte rammentato (*supra*, punti 6.2. e 7.1.), il paziente ha il diritto fondamentale di rifiutare ogni trattamento sanitario praticato sul proprio corpo, indipendentemente dal suo grado di complessità tecnica e di invasività. Incluse, dunque, quelle procedure che sono normalmente compiute da personale sanitario, e la cui esecuzione richiede certo particolari competenze oggetto di specifica formazione professionale, ma che potrebbero apprese da familiari o "caregivers" che si facciano carico dell'assistenza del paziente.



Nella misura in cui tali procedure - quali, per riprendere alcuni degli esempi di cui si è discusso durante l'udienza pubblica, l'evacuazione manuale dell'intestino del paziente, l'inserimento di cateteri urinari o l'aspirazione del muco dalle vie bronchiali - si rivelino in concreto necessarie ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, al punto che la loro omissione o interruzione determinerebbe prevedibilmente la morte del paziente in un breve lasso di tempo, esse dovranno certamente essere considerate quali trattamenti di sostegno vitale, ai fini dell'applicazione dei principi statuiti dalla sentenza n. 242 del 2019.

Tutte queste procedure - proprio come l'idratazione, l'alimentazione o la ventilazione artificiali, nelle loro varie modalità di esecuzione - possono essere legittimamente rifiutate dal paziente, il quale ha già, per tal via, il diritto di esporsi a un rischio prossimo di morte, in conseguenza di questo rifiuto. In tal caso, il paziente si trova nella situazione contemplata dalla sentenza n. 242 del 2019, risultando pertanto irragionevole che il divieto penalmente sanzionato di assistenza al suicidio nei suoi confronti possa continuare ad operare.

D'altra parte, a fugare i timori di progressiva incontrollata estensione dei presupposti del suicidio assistito paventati dalla difesa statale e da taluni amici curiae, deve essere ribadito come l'accertamento della condizione della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale, nel senso ora precisato, debba essere condotto, unitariamente, assieme a quello di tutti gli altri requisiti fissati dalla sentenza n. 242 del 2019.

Di cruciale rilievo appare, in questo contesto, non solo l'esistenza di una patologia incurabile e la permanenza di condizioni di piena capacità del paziente - evidentemente incompatibili con una sua eventuale patologia psichiatrica -, ma anche la presenza di sofferenze intollerabili (e non controllabili attraverso appropriate terapie palliative), di natura fisica o comunque derivanti dalla situazione complessiva di intensa "sofferenza esistenziale" che si può presentare, in particolare, negli stati avanzati delle patologie neurodegenerative (sul tema, Corte EDU, sentenza Dàniel Karsai, paragrafo 47). Sofferenza, quest'ultima, che peraltro può risultare refrattaria a qualsiasi terapia palliativa, non potendosi considerare la sedazione continua profonda come un'alternativa praticabile rispetto a pazienti che non versino ancora in condizioni terminali, o che, comunque sia, rifiutino tale trattamento (sul punto, Corte EDU, sentenza Dàniel Karsai, paragrafi 39 e 157).

9.- Deve, inoltre, essere qui riaffermata la necessità del puntuale rispetto delle condizioni procedurali stabilite dalla sentenza n. 242 del 2019, che questa Corte ha giudicato essenziali per prevenire quel pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili che l'aveva indotta, nell'ordinanza n. 207 del 2018, a sollecitare prioritariamente l'intervento del legislatore.

Queste condizioni sono inserite nel quadro della "procedura medicalizzata" di cui all'art. 1 della legge n. 219 del 2017, entro la quale deve essere necessariamente assicurato al paziente l'accesso alle terapie palliative appropriate ai sensi del successivo art. 2. Tale procedura prevede il necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, al quale è affidato il delicato compito di accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di liceità dell'accesso alla procedura di suicidio assistito, oltre che di «verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze» (sentenza n. 242 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto). Inoltre, in attesa di un organico intervento del legislatore, la sentenza n. 242 del 2019 richiede il necessario parere del comitato etico territorialmente competente.

In ogni caso, deve escludersi che la clausola di equivalenza, stabilita nel dispositivo della sentenza n. 242 del 2019 con riferimento ai fatti anteriori alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*, possa estendersi a fatti commessi successivamente - in Italia o all'estero -, ai quali si applicano invece i requisiti procedurali stabiliti dalla sentenza; fermo restando che l'eventuale mancata autorizzazione alla procedura, da parte delle strutture del servizio sanitario pubblico, ben potrà essere impugnata di fronte al giudice competente, secondo le regole ordinarie.

Resta naturalmente impregiudicata la necessità di un attento accertamento, da parte del giudice penale, di tutti i requisiti del delitto, compreso l'elemento soggettivo.

10.- Infine, questa Corte non può che ribadire con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, oggi ribaditi e ulteriormente precisati dalla presente decisione, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia.

Parimente, deve essere confermato lo stringente appello, già contenuto nella sentenza n. 242 del 2019 (punto 2.4. del Considerato in diritto), affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza, secondo quanto previsto dalla legge n. 38 del 2010, sul cui integrale rispetto giustamente insiste l'Avvocatura generale dello Stato. Come sottolineato da questa Corte sin dall'ordinanza n. 207 del 2018, occorre infatti in ogni caso assicurare, anche attraverso la previsione delle necessarie coperture dei fabbisogni finanziari, che «l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a



offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza - in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la citata legge n. 38 del 2010 - sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO,
Francesco VIGANÒ, *Redattori*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 19 giugno 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza del 17 gennaio 2024, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Rilevato che, il 29 marzo 2024, hanno depositato atto di intervento L. S. e M. O., deducendo di essere a ciò legittimate in ragione della loro richiesta di verifica delle condizioni di accesso al suicidio assistito, respinta, allo stato, dalle Aziende sanitarie locali interpellate;

che nella discussione orale la difesa delle intervenienti ha, in particolare, sostenuto che esse non avrebbero altra sede processuale per far valere l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, dal momento che la loro posizione non è quella di potenziali imputate in procedimenti penali nei quali potrebbe essere applicato l'art. 580 cod. pen., bensì quella di persone che chiedono di essere aiutate ad accedere a una procedura di suicidio assistito, che oggi sarebbe loro preclusa dalla disposizione censurata;

che la difesa delle intervenienti ha, altresì, sottolineato che, in considerazione delle condizioni patologiche di cui soffrono le medesime, la presente sede giudiziaria sarebbe la sola in cui esse potrebbero far valere i loro argomenti a sostegno dell'illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen.

Considerato che L. S. e M. O. non sono parti del giudizio principale;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 del 2024, n. 130 del 2023 e n. 158 del 2020), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale);



che, in questo ambito, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 e n. 22 del 2024, n. 206 del 2019);

che l'intervento è, quindi, normalmente ammissibile solo nell'ipotesi in cui l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non derivi, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia di questa Corte produrrebbe sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 22 del 2024, n. 130 del 2023 e n. 210 del 2021);

che tuttavia, a prescindere qui dalla questione se sia possibile per le intervenienti eccepire in altra sede giudiziaria l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., non possono non tenersi presenti le argomentazioni della difesa delle stesse, secondo cui l'evoluzione delle rispettive patologie rischierebbe di non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni;

che questa Corte, in una questione che coinvolge la vita stessa delle intervenienti, è in particolar modo tenuta ad assicurare tutela al diritto di difesa nella sua essenziale dimensione di effettività (sentenza n. 111 del 2023, punto 3.5.2. del *Considerato in diritto*, e altri precedenti ivi richiamati);

che, pertanto, L. S. e M. O. sono legittimate a partecipare al presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibili gli interventi di L. S. e M. O.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*

T_240135

N. 136

Ordinanza 4 - 18 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Danneggiamento - Danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Punibilità d'ufficio, anziché a querela - Denunciata disparità di trattamento ed eccesso di delega - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Codice penale, art. 635, quinto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

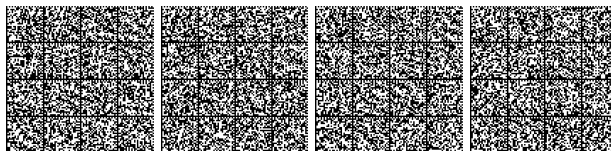
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, del codice penale, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), 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), promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, sezione penale, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza del 15 febbraio 2024, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 2 luglio 2024.

Udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 febbraio 2024, il Tribunale ordinario di Livorno, sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, del codice penale, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), 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), in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione;

che il giudice *a quo* illustra di dover giudicare sulla responsabilità penale di M. C., imputato, tra l'altro, del delitto di danneggiamento relativo a cosa esposta «per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede» (in forza del riferimento, operato dall'art. 635, secondo comma, numero 1, cod. pen., all'art. 625, primo comma, numero 7, del medesimo codice);

che, nel corso del giudizio, l'impegno dell'imputato a rifondere il danno materiale provocato all'automobile oggetto del reato ha condotto la persona offesa a rimettere la querela a suo tempo sporta, con relativa accettazione della rimessione da parte dell'imputato medesimo;

che dunque, in punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che - stante il dettato della disposizione in questa sede censurata - gli sarebbe impedito di adottare una sentenza di improcedibilità per difetto di querela, che ben potrebbe invece pronunciare ove la questione di legittimità costituzionale da lui sollevata fosse accolta;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Livorno evidenzia come, per la specifica ipotesi di danneggiamento che qui viene in rilievo, il d.lgs. n. 150 del 2022 abbia omissso di prevedere la procedibilità a querela;

che l'ordinanza di rimessione, in particolare, è specificamente volta a censurare tale scelta del legislatore delegato;

che quest'ultimo, infatti, da una parte avrebbe operato in modo irragionevole e, dunque, in contrasto con l'art. 3 Cost., prevedendo la procedibilità d'ufficio per una fattispecie meno grave di altre (in tutto sovrapponibili, quale il furto di cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede) per le quali è invece prevista la procedibilità a querela;

che, d'altra parte, il Governo avrebbe violato l'art. 76 Cost., contravvenendo alla delega in ragione «della assoluta irragionevolezza» del risultato normativo ottenuto attraverso il d.lgs. n. 150 del 2022;

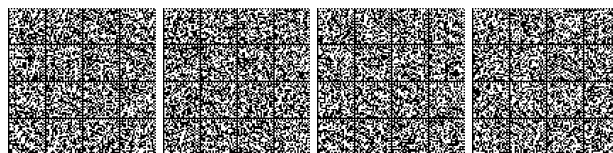
che nessuno è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di 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), entrato in vigore il 4 aprile 2024, ha modificato l'art. 635, quinto comma, cod. pen., introducendo la procedibilità a querela per il delitto di danneggiamento commesso su «cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede»;

che, al contempo, l'art. 9, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 31 del 2024 ha previsto che «[p]er il delitto di cui all'articolo 635 del codice penale, commesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, quando il fatto è commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, si osservano le disposizioni dell'articolo 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, come modificato dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, ma i termini ivi previsti decorrono dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Considerato che l'intento dell'ordinanza di rimessione è censurare la scelta del legislatore delegato, operata con il d.lgs. n. 150 del 2022, di non prevedere la procedibilità a querela del delitto di danneggiamento di «cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede», previsto e punito dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen. in forza del rinvio all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice;

che il d.lgs. n. 31 del 2024, entrato in vigore il 4 aprile 2024, successivamente all'ordinanza di rimessione, ha introdotto la procedibilità a querela per il delitto in esame, prevedendo al contempo un'apposita disciplina processuale transitoria;



che, peraltro, con l'ordinanza n. 62 del 2024, questa Corte - nel giudicare su diciassette ordinanze di rimessione sostanzialmente sovrapponibili a quella oggi in esame - ha preso atto dello *ius superveniens* poc'anzi descritto e ha conseguentemente ordinato la restituzione degli atti ai giudici rimettenti;

che, in conclusione, non può che disporsi, anche in questo caso, la restituzione degli atti al giudice rimettente per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Livorno, sezione penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240136

N. 137

Sentenza 3 - 19 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese - Irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, della libera concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-*bis*, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Corte costituzionale con ordinanza del 7 marzo 2024, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria e del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 3 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23 giugno 2023 e depositato il 27 giugno 2023 (reg. ric. n. 20 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)».

2.- Nel corso del giudizio, questa Corte, con ordinanza n. 35 del 2024 (iscritta al n. 49 reg. ord. 2024), ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dell'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

La suddetta disposizione prevede che: «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzetta e natante».

2.1.- Questa Corte ha premesso che nel giudizio principale la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», è stata prospettata dal ricorrente in quanto la disposizione regionale impugnata - prevedendo il rilascio di duecento autorizzazioni ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente (da ora, anche: NCC) e individuando direttamente il loro destinatario - confliggerebbe, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea).

Dall'altro, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni allo svolgimento dell'attività di NCC fino alla «piena operatività» del menzionato registro informatico.

Questa Corte ha quindi invertito l'ordine dei profili di censura, dal momento che i citati artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, disciplinando le modalità di affidamento delle autorizzazioni, si pongono a valle del divieto di rilascio delle medesime posto dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, per cui l'esame della doglianza inerente al contrasto con quest'ultima disposizione risulta logicamente preliminare.

Di qui la rilevanza delle questioni rimesse dinanzi a sé, atteso l'«evidente rapporto di necessaria pregiudizialità [...] tra la questione promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e quelle derivanti dai dubbi di legittimità costituzionale che suscita la disciplina recata dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito».

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza di remissione ha rilevato che il comma 3 del medesimo art. 10-*bis* prevede l'istituzione di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio» di NCC, demandando poi a un decreto «del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e [del]le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi».



Tuttavia, l'efficacia di tale decreto ministeriale, che è stato adottato il 19 febbraio 2020 e ha stabilito anche la piena operatività del registro informatico a decorrere dal 2 marzo 2020 (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 19 febbraio 2020, n. 4), è stata, il giorno seguente, sospesa e differita (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 20 febbraio 2020, n. 86) sino all'adozione dell'ulteriore decreto previsto dal comma 2 dello stesso art. 10-*bis*, diretto alla determinazione delle specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, che non è stato più emanato.

L'ordinanza di rimessione ha quindi ricordato che questa Corte ha escluso, con la sentenza n. 56 del 2020, che il divieto stabilito dalla disposizione censurata comportasse «un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera», ma ciò «solo nella misura in cui “il numero delle imprese operanti nel settore” veniva bloccato “per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro”».

Questo «tempo tecnico» - ha poi precisato l'ordinanza - si sarebbe, tuttavia, potuto «protrarre in modo del tutto ingiustificato» in conseguenza «della modalità con cui il suddetto art. 10-*bis*, comma 6, ha stabilito il divieto di cui si discute».

Sarebbero, infatti, la «“stessa struttura” (sentenza n. 132 del 2018) del “meccanismo normativo” previsto dalla disposizione in oggetto e [la] “sua combinazione” (sentenza n. 166 del 2022) con le previste modalità dirette a dare “piena operatività [a]ll’archivio informatico pubblico nazionale”» a consentire «la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC».

Ciò che, ha rilevato questa Corte, si è difatti verificato in virtù della perdurante inoperatività, dopo più di cinque anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, del registro informatico nazionale.

Tanto chiarito, questa Corte, in primo luogo, ha dubitato della conformità dell'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, all'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, sia con riguardo alla sua intrinseca razionalità, alla luce di «un “apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere”», sia in relazione alla «esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire».

In secondo luogo, ha dubitato della sua conformità all'art. 41, primo e secondo comma, Cost.

La disposizione sospettata, infatti, «per come strutturata», potrebbe dar luogo a «blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche» suscettibili di «tradursi in “una indebita barriera all'ingresso nel mercato”, ponendosi “in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.” (sentenza n. 7 del 2021)».

Inoltre, il divieto da essa recato non sarebbe nemmeno «riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, apparendo piuttosto rispondere a un'istanza protezionistica», peraltro riferita al mercato del trasporto pubblico non di linea, già caratterizzato da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

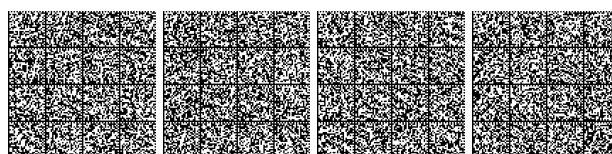
Ha, infine, dubitato della conformità della disposizione censurata all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE, poiché, proprio in riferimento allo specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione prima, 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*, ha precisato che restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, «in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo».

2.3.- Di conseguenza, questa Corte ha disposto la sospensione del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 20 reg. ric. 2023.

3.- Nel giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al n. 49 reg. ord. 2024, si è costituita la Regione Calabria, nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, che, dopo aver riepilogato le questioni di legittimità costituzionale sollevate da questa Corte, ne ha chiesto l'accoglimento.

4.- Si è costituito in giudizio anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- In ordine alle censure di violazione degli artt. 3 e 41, primo e secondo comma, Cost., la difesa statale osserva che l'istituzione del registro informatico sarebbe funzionale ad avere «un quadro chiaro degli assetti» del mercato del NCC, in modo da consentirne una «efficiente regolazione». Si tratterebbe, in altre parole, di uno strumento preordinato a una corretta «programmazione delle autorizzazioni» rilasciabili.



In questa prospettiva, la disposizione sospettata non sarebbe «stata ispirata da istanze protezionistiche», né avrebbe «inteso [...] introdurre un “blocco a regime”» del mercato, mirando «semplicemente [ad] assicurare al sistema un adeguato mezzo di ricognizione generale»: obiettivo, questo, che costituirebbe un motivo di utilità sociale idoneo a giustificare una temporanea sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni.

D'altra parte, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe dato impulso, nel mese di febbraio 2024, al confronto con le categorie di settore onde procedere «tempestivamente alla pubblicazione», tra l'altro, di un nuovo «decreto sul registro informatico».

In definitiva, dunque, conclude la difesa statale, il vincolo derivante dalla inoperatività del registro *de quo* sarebbe il frutto di un ragionevole e proporzionato bilanciamento fra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata, e quindi l'apertura al mercato, da un lato, e l'utilità sociale, dall'altro.

4.2.- Secondo l'Avvocatura generale, non sarebbe ravvisabile neanche il dedotto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE.

In considerazione della finalità sopra evidenziata, infatti, la preclusione all'ingresso nel mercato di nuovi operatori soddisferebbe l'interesse a una «corretta gestione del trasporto» e tale interesse potrebbe «certamente costituire motivo imperativo di interesse generale» idoneo, secondo la Corte di giustizia UE, a giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento garantita dell'evocato parametro interposto.

5.- In qualità di *amicus curiae*, ha depositato un'opinione scritta - ammessa con decreto del Presidente di questa Corte del 21 maggio 2024 - l'Associazione nazionale imprese trasporto viaggiatori (ANITRAV), argomentando a sostegno dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale e rimarcando la situazione italiana di carenza dell'offerta di autoservizi pubblici di trasporto non di linea.

L'opinione precisa, fra l'altro, che non avrebbero «effetti sul presente giudizio» né la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, 27 marzo 2024, n. 6068, che ha annullato il già citato decreto di sospensione n. 86 del 2020, né l'eventuale pubblicazione medio tempore del “nuovo” decreto ministeriale richiamato dalla difesa statale.

Non la prima, perché l'annullamento del decreto di sospensione non comporterebbe la «reviviscenza» di quello (istitutivo del registro informatico) sospeso e, pertanto, comunque non consentirebbe ai comuni di rilasciare nuove autorizzazioni.

Non la seconda, perché dalla mera istituzione del “nuovo” registro informatico non discenderebbe di per sé anche la sua «piena operatività», cui la disposizione indubbiata subordina il rilascio di nuove autorizzazioni.

6.- Hanno depositato opinio - ammessa con decreto presidenziale del 21 maggio 2024 - anche la Sistema trasporti confederazione di imprese, la MuoverSi federazione noleggio con conducente e l'Associazione NCC Italia.

Esse rimarcano, per un verso, il difetto di ragionevolezza e di proporzionalità della previsione normativa censurata, che ha prodotto «conseguenze paralizzanti sulla concessione di nuove autorizzazioni».

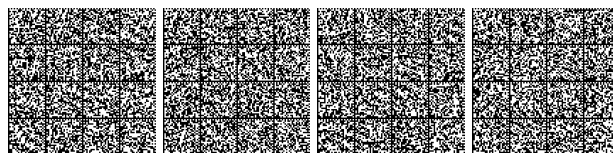
Per altro verso, che la sentenza del TAR Lazio n. 6068 del 2024 non inciderebbe sulla rilevanza delle questioni sollevate da questa Corte, considerato che la disposizione sospettata sarebbe in ogni caso «idonea a consentire eventuali successive sospensioni o deroghe dei decreti MIT in materia di registro elettronico con conseguente paralisi del potere di rilasciare nuove autorizzazioni all'esercizio dell'attività di NCC».

7.- In prossimità dell'udienza, ha depositato memoria illustrativa la Regione Calabria, che ha insistito nelle conclusioni già rassegnate, sostenendo, in particolare, che le esigenze ricognitive, dedotte dall'Avvocatura generale, non potrebbero giustificare il protrarsi del blocco al rilascio di nuove autorizzazioni, derivante invece dalla «struttura normativa» della disposizione in esame.

8.- Il giorno antecedente l'udienza del 3 luglio 2024, l'Avvocatura generale ha depositato copia del decreto 2 luglio 2024, n. 203, poi pubblicato il successivo 4 luglio, del Capo dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ha definito «le modalità di attivazione» del più volte menzionato registro informatico.

Considerato in diritto

1.- Nel corso del giudizio iscritto al n. 20 del reg. ric. 2023, questa Corte, con ordinanza n. 35 del 2024 (reg. ord. n. 49 del 2024), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in



relazione all'art. 49 TFUE, disponendone la trattazione innanzi a sé, in forza dell'«evidente rapporto di necessaria pregiudizialità» rispetto alla decisione del ricorso sull'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, impugnato dal Governo, fra l'altro, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

2.- La disposizione censurata prevede che: «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzetta e natante».

Segnatamente, sarebbe la stessa struttura di tale disposizione, nella combinazione tra la durata del divieto di rilascio e le modalità dirette a dare piena operatività all'archivio informatico pubblico nazionale, a consentire «la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC», come del resto si è verificato in virtù della perdurante inoperatività, dopo più di cinque anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, del suddetto archivio informatico.

L'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, si porrebbe quindi in contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, potendosi dubitare sia della sua intrinseca razionalità sia dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo apprestato e l'obiettivo perseguito; *b)* con l'art. 41, primo e secondo comma, Cost., potendo tradursi in un'istanza protezionistica che determina un'indebita barriera all'ingresso nel mercato, senza peraltro essere riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività; *c)* con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE, in quanto si risolverebbe in una restrizione della libertà di stabilimento garantita da quest'ultimo, né proporzionata, né giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

3.- Dopo l'instaurazione di questo giudizio di costituzionalità è stato adottato il decreto n. 203 del 2024 del Capo dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, da un lato, «definisce le modalità di attivazione» dell'anzidetto registro informatico e ne stabilisce la «piena operatività» a decorrere da centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto medesimo; dall'altro dispone che i decreti ministeriali n. 4 del 2020, istitutivo del registro stesso, e n. 86 del 2020, che ne ha sospeso l'efficacia (quest'ultimo peraltro già annullato dalla sentenza del TAR Lazio n. 6068 del 2024), «sono abrogati a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

4.- In via preliminare, occorre chiarire che l'adozione del suddetto decreto n. 203 del 2024 non ha alcuna incidenza sul presente giudizio, dal momento che le censure sono state prospettate sulla disposizione legislativa in ragione della sua «struttura», a prescindere dalle evenienze «di fatto» e dalle «circostanze contingenti» attinenti alla sua concreta applicazione.

E ciò in quanto è proprio la configurazione della disposizione censurata a consentire all'autorità amministrativa di alzare una barriera all'ingresso dei nuovi operatori nel mercato del NCC semplicemente bloccando, con il succedersi dei decreti (ovvero con la loro emanazione e la loro successiva sospensione), la piena operatività del registro informatico.

La vicenda storica lo ha concretamente dimostrato, perché la disposizione in esame ha consentito per oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore (e potrebbe consentirlo in futuro) di mantenere in vita un divieto, vincolante per regioni ed enti locali, che ha gravemente compromesso la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea.

5.- Tale carenza, tuttavia, è stata oggetto, sin dal 1995 (Segnalazione 1° agosto 1995, n. 053), di ripetute segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in quanto «dovuta principalmente a un numero insufficiente di licenze per il servizio [di taxi] emesse dai comuni interessati». Anche quando poi alcuni comuni hanno provveduto a rilasciare nuove licenze per l'esercizio del servizio di taxi, questi interventi «sono risultati insufficienti anche a fronte di una domanda di mobilità non di linea in forte crescita» e di un'offerta «di servizi di NCC» che, parimenti, «non è stata sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità» (Segnalazione 10 marzo 2017, n. 1354).

Eppure, nonostante «la diversa configurazione dei servizi pubblici non di linea», la «domanda di mobilità non di linea considera ormai in larga parte fungibili i servizi di taxi e di NCC, come hanno segnalato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Segnalazione del 15 ottobre 2019), l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblici (Segnalazioni al Parlamento e al Governo del 21 maggio 2015 e del 10 marzo 2017), la Commissione europea (Comunicazione della Commissione europea concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01)» (sentenza n. 36 del 2024).

È quindi rimasta del tutto inascoltata da parte del legislatore la preoccupazione dell'AGCM volta a evidenziare che «l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione» (ancora, Segnalazione n. 1354 del 2017).



A breve distanza da tale segnalazione, infatti, è intervenuta la disposizione censurata, che, introducendo il descritto meccanismo normativo, ha consentito all'autorità amministrativa di bloccare sino ad ora la possibilità di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento dell'attività di NCC.

6.- La questione sollevata con riguardo all'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, è fondata.

6.1.- Come è stato affermato da questa Corte nella sentenza n. 56 del 2020, l'art. 10-*bis*, comma 6, dovrebbe avere «il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore [soltanto] per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro».

Nella suddetta pronuncia tale previsione è stata quindi ritenuta non irragionevole in quanto valutata secondo una logica «statica».

Dal punto di vista «dinamico» in cui, dopo diversi anni, la considera nuovamente l'ordinanza di questa Corte iscritta al n. 49 reg. ord. 2024, si evidenzia, invece, una netta «contraddittorietà intrinseca» tra la regola introdotta, che permette di precludere a tempo indeterminato il rilascio di nuove autorizzazioni, e «la 'causa' normativa che la deve assistere» (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2022), che dovrebbe essere quella, invece, di realizzare in breve tempo una mappatura delle imprese titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di quelle titolari (a mercato fermo) di autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC.

6.2.- Altresì evidente è il difetto di proporzionalità.

Con riferimento al settore del NCC, di recente questa Corte ha affermato che «i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere [...] adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire» (sentenza n. 36 del 2024) e ha parimenti rimarcato l'esigenza di una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024).

Tale connessione manca, con chiara evidenza, nella norma censurata, che consente in concreto all'autorità amministrativa di bloccare a tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC, con effetti protezionistici consistenti nell'elevare un'indebita barriera alla libertà di accesso al mercato, che non solo si è tradotta in un'ulteriore posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti - che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta - ma che, soprattutto, ha causato, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività.

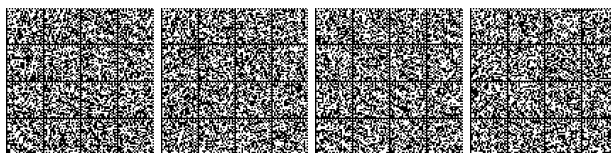
6.2.1.- I servizi di autotrasporto non di linea, infatti, concorrono a dare «effettività» alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta - che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo, come risulta dai dati segnalati nell'opinione presentata dall'ANITRAV tanto nel presente giudizio quanto nel giudizio *a quo* - generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico.

Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio *a quo*.

Insomma, tali esempi dimostrano che, nella pur circoscritta distorsione della concorrenza che si è verificata per effetto della normativa censurata, sono stati indebitamente compromessi, non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese.

7.- Parimente fondata è la questione riferita all'art. 41, primo e secondo comma, Cost.

La norma censurata, come si è detto, ha consentito e consente all'autorità amministrativa di erigere una indebita barriera all'entrata: il che preclude la concorrenza per il mercato, in contrasto con la libertà garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost. (sentenze n. 8 del 2024, n. 171 e n. 117 del 2022 e n. 7 del 2021), in un settore già da tempo «caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» (sentenza n. 8 del 2024).



Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, inoltre, è possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015).

Quanto in precedenza evidenziato (punti 6.2. e 6.2.1.) porta invece palesemente a escludere che la disposizione censurata, rinviando a una piena operatività del registro suscettibile di essere procrastinata sine die, sia riconducibile a un qualche motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, rispondendo, al contrario, a un'istanza protezionistica che ha, non marginalmente, inciso sul benessere sociale e sugli interessi della collettività.

8.- Fondata, infine, è anche la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 49 del TFUE.

La Corte di giustizia UE, in riferimento all'applicazione del suddetto art. 49, ha chiarito che questo garantisce la libertà di stabilimento anche nei rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

Pronunciandosi con riguardo al più esiguo numero di licenze che una normativa spagnola attribuiva a chi esercita il servizio di NCC (un trentesimo di quelle riservate ai taxi), la Corte di giustizia UE ha ritenuto di esaminare in modo rigoroso le preminenti finalità d'interesse generale che sono poste a presidio della disciplina limitativa - come gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano, nonché di protezione dell'ambiente -, precisando anche che le misure adottate devono risultare adeguate e non in grado di travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge (Corte di giustizia UE, sentenza 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine SL*).

Come già rammentato nella sentenza n. 36 del 2024, la pronuncia, peraltro, «ha posto in risalto il ruolo cruciale che i servizi di NCC sono deputati a svolgere, proprio in virtù dell'impiego dell'innovazione tecnologica, per “contribuire a conseguire l'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al loro livello di digitalizzazione e alla flessibilità nella fornitura di servizi, come una piattaforma tecnologica accessibile ai non vedenti” (paragrafo 96)».

Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione censurata incide sulla libertà di stabilimento senza che sia ravvisabile, per quanto già esposto, un proporzionato motivo di interesse generale a sua giustificazione.

9.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE - dell'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

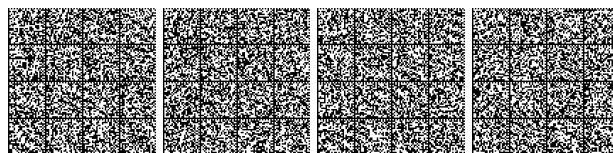
Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 138

Sentenza 9 maggio - 19 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (c.d. narcotraffico)
- Pene per chi promuove, costituisce, dirige, organizza oppure finanzia l'associazione, e per chi vi partecipa
- Previsione rispettivamente della reclusione non inferiore ad anni venti, anziché ad anni sette, e della reclusione non inferiore ad anni dieci, anziché ad anni cinque - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Impossibilità di un intervento manipolativo della Corte - Inammissibilità delle questioni - Auspicio di un sollecito intervento del legislatore.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 74, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Franco MODUGNO;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 74, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Brescia, nel procedimento penale a carico di A. L. e altri, con ordinanza del 6 novembre 2023, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 7 maggio 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 novembre 2023, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui, al comma 1, punisce chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia una associazione finalizzata a commettere più delitti tra quelli previsti dal precedente art. 73 con la reclusione non inferiore agli anni venti, anziché con la reclusione non inferiore agli anni sette; nonché nella parte in cui, al comma 2, punisce chi partecipa all'associazione con la reclusione non inferiore agli anni dieci, anziché con la reclusione non inferiore agli anni cinque.



1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che, con decreto di giudizio immediato emesso dal GIP del Tribunale di Brescia, A. L., J. L., E. L. e E. M. erano stati tratti a giudizio, fra l'altro, per aver preso parte ad una associazione finalizzata a commettere una serie indeterminata di delitti connessi al traffico di stupefacenti (in particolare, cocaina).

Ai fratelli A. L. e J. L. e a E. L. era contestata la partecipazione cosiddetta apicale o qualificata (art. 74, comma 1, t.u. stupefacenti), per aver svolto, con le modalità indicate nei capi di imputazione, i primi due, il ruolo di capo, promotore e organizzatore, e il terzo il ruolo di organizzatore. A E. M. era invece contestata la partecipazione cosiddetta semplice (art. 74, comma 2, t.u. stupefacenti), per aver assolto al ruolo di custode della sostanza stupefacente, di «vedetta» e consigliera» del marito J. L., nonché per avere svolto altre attività funzionali all'operatività dell'organizzazione criminosa.

Per tali fatti - oltre che per numerosi episodi di detenzione illecita e spaccio di stupefacenti e di intestazione fittizia di beni - lo stesso GIP aveva applicato ai quattro la misura della custodia cautelare in carcere, riconoscendo il requisito della gravità indiziaria in ordine al reato loro rispettivamente ascritto: misura confermata dal Tribunale del riesame - adito dai difensori di tre degli imputati - il quale aveva condiviso la qualificazione dell'associazione operata dal giudice della cautela, incasellandola nel paradigma di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 74, anziché in quello di cui al successivo comma 6.

Notificato il decreto, i difensori avevano chiesto, in forza di procura speciale, che nei confronti dei loro assistiti si procedesse nelle forme del giudizio abbreviato.

1.2.- Emergerebbe da ciò - secondo il rimettente - la rilevanza delle questioni, posto che, qualora l'ipotesi accusatoria venisse confermata sulla base delle contestazioni cristallizzate nei capi di imputazione, gli imputati si troverebbero esposti, secondo il loro ruolo, all'applicazione delle pene minime previste dalle norme censurate. Su tali minimi edittali dovrebbero innestarsi i successivi calcoli, e in particolare quello relativo all'eventuale continuazione, essendo la fattispecie associativa il reato in astratto più grave tra quelli contestati agli imputati.

1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* rileva che l'art. 74 t.u. stupefacenti punisce con la reclusione non inferiore a venti anni chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia una associazione che abbia quale scopo la commissione di una pluralità di reati previsti dal precedente art. 73 (comma 1), mentre la pena della reclusione non inferiore a dieci anni è riservata a coloro che facciano parte del sodalizio, senza rivestire uno dei ruoli dianzi indicati (comma 2). Sono poi previste due circostanze aggravanti ad effetto comune, qualora la compagine sia formata da almeno dieci persone o se tra i sodali vi siano persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope (comma 3), o quando le sostanze oggetto dei traffici del sodalizio siano adulterate o commiste ad altre in modo che ne risulti accentuata la potenzialità lesiva (comma 5, in riferimento all'art. 80, comma 1, lettera e), e una aggravante ad effetto speciale, applicabile allorché l'associazione sia armata (comma 4).

Tali scelte sanzionatorie, particolarmente severe, sono state compensate con la previsione di una particolare figura associativa, disciplinata dal comma 6 dello stesso art. 74, il quale prevede che «[s]e l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73, si applicano il primo e il secondo comma dell'articolo 416 del codice penale».

Come precisato dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione, tale disposizione delinea una fattispecie autonoma di reato, e non una mera ipotesi attenuata del delitto di cui ai precedenti commi 1 e 2: ciò, alla luce del chiaro dettato normativo, indicativo della volontà del legislatore di riservare all'ipotesi criminosa in questione un regime diverso, in ragione del minore allarme sociale generato dai fatti e della minore pericolosità sociale degli autori (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 23 giugno-22 settembre 2011, n. 34475).

La giurisprudenza è, altresì, univoca nel ritenere che la fattispecie associativa prevista dall'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti è configurabile a condizione che i sodali abbiano programmato esclusivamente la commissione di fatti di lieve entità e che, in concreto, l'attività associativa si sia manifestata con condotte rientranti tutte nella previsione dell'art. 73, comma 5. Non è, tuttavia, sufficiente considerare la natura dei singoli episodi accertati, occorrendo valutare anche il momento genetico dell'associazione, ossia il suo programma di partenza, nonché le potenzialità dell'organizzazione, avuto riguardo ai quantitativi di sostanze che il gruppo può procurarsi. Può darsi, dunque, che l'associazione sia finalizzata alla commissione di fatti di cessione di stupefacenti che, singolarmente considerati, rientrerebbero nel perimetro dell'art. 73, comma 5, e che tuttavia la stessa non sia riconducibile all'ipotesi di cui all'art. 74, comma 6, in quanto l'attività di spaccio complessivamente svolta non presenta, per la molteplicità degli episodi e la loro reiterazione nel tempo, nonché per la consistenza dell'organizzazione predisposta, i tratti della «lieve entità».

1.4.- Ma se la qualificazione della fattispecie associativa «a monte» - a norma dei commi 1 e 2 dell'art. 74, ovvero del comma 6 - si modella sulle caratteristiche del programma criminoso «a valle» - sia pure con le specificazioni ora indicate - verrebbero a riproporsi, ad avviso del rimettente, le medesime criticità, in punto di ragionevolezza del trattamento sanzionatorio, già denunciate nell'ordinanza del 17 marzo 2017 della Corte d'appello di Trieste e riscontrate da questa Corte con la sentenza n. 40 del 2019.



Nella citata ordinanza si osservava, infatti, che, mentre la linea di demarcazione “naturalistica” fra le fattispecie “ordinaria” e “lieve” del delitto di cui all’art. 73 t.u. stupefacenti è talvolta non netta (come nei casi di condotte concernenti quantitativi di sostanza non particolarmente cospicui, ma neppure minimi, o connotate da modalità esecutive espressive di una certa, ma non rilevante pericolosità), il “confine sanzionatorio” tra l’una e l’altra incriminazione risultava, invece, estremamente - e irragionevolmente - distante (essendovi, all’epoca, un divario di ben quattro anni di pena detentiva fra il minimo edittale dell’una e il massimo dell’altra). Il che induceva spesso i giudici a forzature interpretative, tese a rimediare a tale ingiustificato dislivello mediante l’ampliamento dell’ambito applicativo dell’ipotesi “lieve”.

Il tema si riproporrebbe in relazione alla fattispecie associativa oggi in esame. Potrebbero darsi, allo stesso modo, casi nei quali l’associazione per il narcotraffico, pur non essendo inquadrabile nella fattispecie di minore gravità di cui all’art. 74, comma 6, alla luce dei criteri in precedenza indicati, presenta però, in concreto, una pericolosità sociale contenuta, o, comunque sia, prossima a quella delle associazioni sussumibili in tale fattispecie. Rispetto a simili casi, che si collocano in una “zona grigia” al confine tra le due ipotesi di reato, non sarebbe giustificabile un intervallo sanzionatorio di cinque anni fra la pena massima prevista dall’art. 416, secondo comma, cod. pen. per la partecipazione “semplice” ad una associazione “lieve” (cinque anni di reclusione) e la pena minima stabilita dall’art. 74, comma 2, t.u. stupefacenti per la partecipazione “semplice” a una associazione “ordinaria” (dieci anni); e addirittura di tredici anni, quale quello che intercorre fra il massimo edittale della partecipazione “qualificata” all’associazione “lieve” (sette anni) e il minimo previsto per il soggetto “apicale” di una associazione “ordinaria” (venti anni). Si tratterebbe di uno iato palesemente sproporzionato, ove si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari esattamente al doppio del massimo edittale del fatto lieve, quanto all’ipotesi di cui al comma 2 dell’art. 74, e addirittura a poco meno del triplo, quanto a quella del comma 1.

Varrebbe, dunque, anche in questo caso, l’affermazione della sentenza di questa Corte n. 40 del 2019, secondo cui «[l]’ampiezza del divario sanzionatorio condiziona inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito deve compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto [...], con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte».

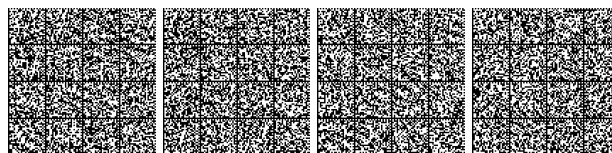
1.5.- D’altra parte - prosegue il giudice *a quo* - se è vero che i requisiti della fattispecie di cui all’art. 74 t.u. stupefacenti sono quelli previsti, in generale, per il reato associativo - ossia la presenza di uno stabile accordo fra almeno tre persone, un programma criminoso indeterminato quanto al numero dei reati da realizzare e una organizzazione, di uomini e di mezzi, dotata di un minimo di stabilità - proprio quest’ultimo elemento farebbe sì che nell’unico “contenitore” della disposizione richiamata rientrino sodalizi dalle caratteristiche assai disparate, con ben diverso grado di pericolosità per i beni giuridici tutelati.

Al riguardo, il rimettente ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 231 del 2011, abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, nella formulazione all’epoca vigente, nella parte in cui prevedeva una presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere in rapporto alla fattispecie di cui all’art. 74 t.u. stupefacenti, parificandola a quella prevista dall’art. 416-*bis* cod. pen. In tale pronuncia, si è posta in evidenza proprio la natura “aperta” della figura criminosa in questione, che la rendeva nettamente eterogenea rispetto al sodalizio di stampo mafioso, al contrario ben connotato sul piano criminologico e sociologico. L’art. 74 t.u. stupefacenti delinea, infatti, una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine, e non da specifiche caratteristiche del sodalizio, prestandosi, con ciò, a qualificare penalmente «fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei: da un sodalizio transnazionale, forte di una articolata organizzazione, di ingenti risorse finanziarie e rigidamente strutturato, al piccolo gruppo, talora persino ristretto ad un ambito familiare [...] operante in un’area limitata e con i più modesti e semplici mezzi».

Verrebbe a profilarsi, per questo verso, una ulteriore ragione di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., con riguardo ai principi di proporzionalità, colpevolezza e necessaria finalizzazione rieducativa della pena.

Se, infatti, possono aversi casi nei quali, per le connotazioni dell’organizzazione criminosa e della condotta di partecipazione “semplice” ad essa, il disvalore del fatto fa apparire adeguata e necessaria per permettere la risocializzazione del condannato una pena uguale o prossima al massimo edittale, nelle - probabilmente ben più numerose - ipotesi in cui la pericolosità della condotta, rispetto al bene giuridico della salute pubblica, appaia contigua, o comunque sia non troppo “distante”, rispetto a quella della partecipazione di una associazione di “lieve entità”, il minimo edittale di ben dieci anni di reclusione, previsto dall’art. 74, comma 2, t.u. stupefacenti, si tradurrebbe nell’imposizione di una pena assolutamente sproporzionata rispetto alla gravità del fatto contestato.

Il contrasto con il principio costituzionale del finalismo rieducativo si farebbe «ancora “più drammatico”» in relazione alla partecipazione “qualificata”, per la quale l’art. 74, comma 1, prevede una pena minima di venti anni. In tal modo, il giudice - pur a fronte dell’ampia varietà delle condotte sussumibili nella fattispecie - è costretto a muoversi all’interno di una forbice edittale assai angusta (quattro anni), tutta proiettata verso il massimo previsto dall’ordinamento per la pena della reclusione (art. 23, primo comma, cod. pen.).



Rileva, in proposito, il rimettente come, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate alla gravità del fatto, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena di tal fatta, venendo percepita dal condannato come ingiusta e inutilmente vessatoria, è destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui deve tendere.

1.6.- Quanto, poi, al minimo edittale che possa sostituirsi a quello previsto dalle norme censurate, il giudice *a quo* osserva che - sempre alla luce delle indicazioni di questa Corte - pur rientrando le valutazioni in tema di dosimetria della pena nella discrezionalità del legislatore, non sussistono ostacoli all'intervento del Giudice delle leggi ove le scelte adottate dal primo si siano rivelate manifestamente arbitrarie e irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, atte a ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico. Non è, quindi, necessario che esista un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, ma è sufficiente che il sistema nel suo complesso offra precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata costituzionalmente illegittima, garantendo, al contempo, coerenza alla logica perseguita dal legislatore.

Secondo il giudice *a quo*, nella specie una simile soluzione non potrebbe coincidere - come ipotizzato in eccezioni difensive dichiarate manifestamente infondate dalla Corte di cassazione - nella assimilazione, quantomeno nel minimo, del trattamento sanzionatorio dell'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti a quello di altre fattispecie associative già presenti nel nostro ordinamento (aventi, tra l'altro, cornici sanzionatorie tutte diverse tra loro).

Estendere in toto alla figura criminosa in esame la disciplina generale prevista per l'associazione per delinquere dall'art. 416 cod. pen. si rivelerebbe illogico e contrastante con il principio di eguaglianza (nel senso di trattare in maniera identica situazioni diverse per gravità), oltre che certamente contrario alla logica perseguita dal legislatore, di reprimere con fermezza il fenomeno criminoso in questione, che comporta la diffusione di sostanze nocive per la salute pubblica e privata.

Neppure potrebbe farsi riferimento al delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., posto che l'associazione di stampo mafioso presenta peculiari caratteristiche criminologiche - che si traducono nella definizione del "metodo mafioso" - estranee, di per sé, al reato associativo di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti (tant'è che, nei congrui casi, i due delitti possono concorrere).

I reati previsti dagli artt. 270 e 270-*bis* cod. pen. avrebbero, poi, una oggettività giuridica del tutto eterogenea rispetto all'associazione di cui si discute, e lo stesso varrebbe per il delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, di cui all'art. 291-*quater* del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), che, più che salvaguardare la salute pubblica, tutelerebbe il monopolio dello Stato sul commercio nel settore merceologico di riferimento.

Il rimedio conforme ai parametri costituzionali evocati, capace di ricondurre a razionalità il sistema, senza sconsigliare le scelte di fondo di natura politico-criminale operate dal legislatore, sarebbe piuttosto quello di far coincidere il minimo edittale della fattispecie associativa di cui all'art. 74, commi 1 e 2, t.u. stupefacenti con il massimo della pena previsto, rispettivamente, dal primo e dal secondo comma dell'art. 416 cod. pen., ossia dalla disposizione cui l'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti fa rinvio.

I due reati associativi previsti dalla disciplina in materia di stupefacenti risultano, infatti, identici sul piano della condotta, differenziandosi unicamente per il grado di offesa all'interesse protetto, il quale, per sua natura, integra «un concetto quantitativo, che esprime la progressiva intensificazione della lesione o della messa in pericolo del bene giuridico protetto, senza soluzioni di continuità». Apparirebbe quindi conforme ai principi costituzionali evocati che il giudice sia chiamato a determinare la pena proporzionata alla gravità del fatto commesso, scegliendola nell'ambito di una cornice edittale che esprima quel continuum che, sul piano dell'offensività, sussiste fra i due reati associativi previsti dall'art. 74 t.u. stupefacenti.

È ben vero - osserva da ultimo il rimettente - che in tal modo la forbice edittale dei delitti di cui al comma 1 e, soprattutto, di cui al comma 2, risulterebbe fortemente divaricata. Ma questo è un tratto che caratterizza anche la disciplina sanzionatoria dei reati scopo di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti, e che rispecchia, pure in quel caso, la natura di «norma "collettore"» del citato art. 73, destinata a ricomprendere condotte con gradi di offensività assai eterogenei.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili a causa dell'incompleta descrizione della fattispecie concreta e della totale assenza della motivazione in ordine all'effettiva sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'applicazione delle disposizioni censurate.



Il rimettente si sarebbe, infatti, limitato a richiamare, sul punto, i capi di imputazione, e a porre in evidenza il positivo apprezzamento in sede cautelare della gravità indiziaria rispetto ad essi, senza tuttavia dar conto delle circostanze di fatto atte a delineare l'effettiva esistenza di una organizzazione connotata da una ripartizione di ruoli, né delle caratteristiche concrete dell'associazione.

Il giudice *a quo* non avrebbe neppure indicato le ragioni per le quali le condotte contestate, ove ritenute sussistenti, non sarebbero inquadrabili nella fattispecie di cui all'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti, o, quantomeno, le ragioni per le quali, alla luce delle caratteristiche dell'associazione, le condotte stesse andrebbero collocate in una "zona contigua", o non troppo "distante", rispetto alla partecipazione a una associazione di "lieve entità", tale da rendere sproporzionato il trattamento sanzionatorio, anche nel minimo edittale.

Difetterebbe, infine, qualsiasi motivazione in ordine all'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento, in favore degli imputati, delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen., o dell'eventuale collaborazione, rilevante ai fini dell'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti, nonché in ordine alla persistenza della ritenuta sproporzione del limite edittale minimo anche a valle delle valutazioni sulla personalità e sulla concreta condotta degli imputati.

2.2.- Nel merito, secondo l'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero manifestamente infondate.

Il fulcro delle censure del giudice *a quo* sarebbe, infatti, rappresentato dalla configurabilità di una terza tipologia di associazione criminosa dedita al narcotraffico, collocata in una "zona grigia" tra quella regolata dall'art. 74, commi 1 e 2, t.u. stupefacenti, e quella disciplinata dall'art. 74, comma 6. La prospettazione del rimettente risulterebbe, peraltro, priva di addentellati non solo normativi, ma neppure empirici o criminologici, esprimendo una nozione «sfumata, soggettiva e, in ultima analisi, indeterminata».

La soluzione proposta dal rimettente si risolverebbe, d'altro canto, nella sollecitazione di un intervento "creativo" da parte di questa Corte: intervento che, lungi dal «ricondere a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico», implicherebbe la rielaborazione *ex novo* del trattamento sanzionatorio del delitto di cui all'art. 74, commi 1 e 2, t.u. stupefacenti, tramite la combinazione tra i relativi minimi e i massimi edittali di una fattispecie, quale l'associazione per delinquere di cui all'art. 416 cod. pen., certamente non assimilabile a quella di cui si discute per offensività e bene giuridico tutelato.

In ogni caso, i vulnera costituzionali ipotizzati dal giudice *a quo* sarebbero insussistenti.

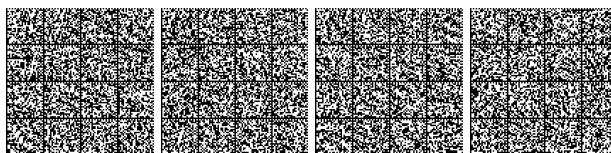
Il rimettente moverebbe da un assunto indimostrato: e, cioè, che le pene previste, sia per i partecipanti, sia per i sodali apicali, nell'ipotesi in cui l'associazione delittuosa di appartenenza si situi nell'asserita "zona grigia", siano sproporzionate e irragionevoli, e dunque, anche disfunzionali rispetto alla finalità rieducativa della pena. Le censure del rimettente sarebbero frutto, però, di un esame parziale della norma incriminatrice, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto, né della indubitabile gravità del reato in questione - legata al fatto che il narcotraffico attenta, in modo esteso e durevole, a beni primari di rilievo costituzionale, quali la vita, la salute, l'ordine e la sicurezza pubblica -, né, comunque sia, delle possibili diminuzioni di pena. Il trattamento sanzionatorio potrebbe divenire, infatti, ben più mite ove il giudice conceda le attenuanti generiche; inoltre, sia i partecipanti apicali, sia i meri sodali possono accedere alla collaborazione, con ulteriore diminuzione della pena ai sensi dell'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti.

3.- L'Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP) ha depositato, in veste di *amicus curiae*, un'opinione scritta di segno adesivo alle censure del giudice rimettente, ammessa con decreto del Presidente della Corte 8 marzo 2024.

In aggiunta agli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione, l'opinione prospetta ulteriori profili di illegittimità costituzionale delle pene edittali minime previste per i reati in questione, basati sulla cosiddetta sproporzione estrinseca, e in particolare sulla considerazione che tali pene risultano, da un lato, superiori a quelle previste per altri reati di tipo associativo connotati, in assunto, da un maggior disvalore (quali l'associazione di tipo mafioso, l'associazione con finalità di terrorismo e l'associazione finalizzata alla tratta di persone); dall'altro lato, sostanzialmente equivalenti (almeno quanto alla pena prevista dal comma 1 dell'art. 74 t.u. stupefacenti) a quelle stabilite per fattispecie eterogenee che si collocano ai vertici della scala di gravità (quale l'omicidio).

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, nella quale, in replica all'opinione dell'*amicus curiae*, ha rilevato come gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale in essa indicati debbano ritenersi irrilevanti, in quanto ampliativi del *thema decidendum* delineato dall'ordinanza in questione.

Gli assunti dell'AIPDP sarebbero in ogni caso non fondati, in quanto l'associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti non esprimerebbe affatto un disvalore minore rispetto alle ipotesi criminose richiamate, tenuto conto degli effetti che il narcotraffico produce sui consumatori, sulle loro famiglie, sulla sanità, sulla giustizia penale, sull'ordine pubblico e sulla sicurezza della circolazione stradale: effetti che apparirebbero nel complesso più gravi di quelli correlati ad altre fattispecie associative.



Secondo l'Avvocatura dello Stato, l'opinione dell'*amicus curiae* metterebbe, peraltro, involontariamente in luce una ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni, legata alla «irridimibile contraddittorietà del *petitum*».

Il giudice *a quo*, infatti, non dubita che possano darsi casi nei quali, per le caratteristiche dell'associazione e della condotta di partecipazione ad essa, una pena uguale o prossima al massimo edittale risulta adeguata, mentre ritiene che nelle ipotesi in cui la pericolosità della condotta appaia «contigua, o comunque, non troppo “distante”» rispetto a quella della partecipazione di “lieve entità”, il minimo edittale previsto si traduca nell'imposizione di una pena assolutamente sproporzionata rispetto alla gravità del fatto contestato. Seguendo il ragionamento del rimettente, dunque, l'illegittimità costituzionale della pena dovrebbe riguardare solo tali casi di confine. Il *petitum* del giudice *a quo* è però ben più esteso, consistendo in una richiesta di ridefinizione generale dei minimi edittali, sia per i promotori, sia per gli associati: intervento che andrebbe ad incidere anche sulle ipotesi di più elevata intensità criminale dell'associazione, rispetto alle quali nemmeno il rimettente pone in discussione la conformità a Costituzione delle pene previste.

Considerato in diritto

1.- Il GIP del Tribunale di Brescia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 74 t.u. stupefacenti, nella parte in cui, al comma 1, punisce chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia un'associazione finalizzata a commettere più delitti tra quelli previsti dal precedente art. 73 con la reclusione non inferiore agli anni venti, anziché con la reclusione non inferiore agli anni sette; nonché, nella parte in cui, al comma 2, punisce chi partecipa all'associazione con la reclusione non inferiore agli anni dieci, anziché con la reclusione non inferiore agli anni cinque.

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate violerebbero gli artt. 3 e 27 Cost., per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e con la finalità rieducativa della pena, stante il profondo divario esistente tra le pene minime da esse previste e le pene massime previste dal comma 6 dello stesso art. 74 t.u. stupefacenti per la partecipazione “qualificata” e “semplice” ad una associazione finalizzata a commettere fatti «di lieve entità» ai sensi del comma 5 dell'art. 73 (rispettivamente, sette e cinque anni di reclusione): profilo per il quale verrebbero a riproporsi le medesime criticità già riscontrate dalla sentenza n. 40 del 2019 di questa Corte, con riguardo al rapporto tra le fattispecie “ordinaria” e “lieve” del delitto di cui allo stesso art. 73. L'ampio iato sanzionatorio che separa le due ipotesi di reato farebbe, infatti, apparire le pene in questione palesemente sproporzionate rispetto ai casi nei quali l'associazione per il narcotraffico, pur non potendo essere inquadrata nell'ipotesi di minore gravità, si collochi in una “zona grigia” al confine tra le due fattispecie, o comunque sia non troppo “distante” da quella della fattispecie “lieve”. Ciò, tanto più alla luce del fatto che l'associazione per il narcotraffico, in quanto forma speciale del delitto di associazione per delinquere qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine, e non da specifiche connotazioni del sodalizio, si presta a ricomprendere fenomeni associativi dalle caratteristiche estremamente eterogenee e con ben diverso grado di pericolosità per i beni giuridici tutelati.

Secondo il rimettente, al vulnus denunciato dovrebbe porsi rimedio allineando i minimi edittali della fattispecie “ordinaria” ai massimi edittali della fattispecie “di lieve entità”, così da replicare, sul piano sanzionatorio, quel “continuum” che si riscontra, in punto di incremento dell'offesa all'interesse protetto, nella progressione dalla fattispecie “minor” alla “maior”.

2.- Restano estranei alla valutazione di questa Corte gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale, diversi da quelli dell'ordinanza di remissione, prospettati nell'opinione dall'*amicus curiae* (sentenza n. 180 del 2021) e legati al raffronto tra le pene in discussione e quelle previste per altre figure criminose di natura associativa o prive di tale natura.

Non può, infatti, non valere a fortiori, rispetto agli amici curiae, quanto affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in ordine all'impossibilità, per le parti del giudizio incidentale, di ampliare con la prospettazione di ulteriori questioni o profili il *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di remissione (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2023, n. 228 del 2022 e n. 202 del 2021).

3.- È opportuno che l'esame delle questioni sia preceduto da una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

3.1.- I dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal GIP di Brescia trovano il loro principale referente nella sentenza n. 40 del 2019, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la pena edittale minima del delitto di produzione, traffico e detenzione illeciti (inde, per brevità, «traffico illecito») di droghe “pesanti”, prevista dall'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti.

La decisione è intervenuta in una situazione nella quale, a seguito di una complessa successione di interventi del legislatore e di questa stessa Corte, il traffico illecito di droghe “pesanti” risultava punito, nell'ipotesi “ordinaria”, con la reclusione da otto a venti anni, oltre la multa (art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti), mentre il traffico illecito di



stupefacenti di «lieve entità» - divenuto anch'esso fattispecie autonoma di reato - era punito, indipendentemente dalla tipologia di droga (e quindi anche nel caso di droghe «pesanti»), con la reclusione da uno a quattro anni, oltre la multa. Si era venuta, con ciò, a creare una vistosa frattura tra la pena detentiva minima della fattispecie «ordinaria» (otto anni di reclusione) e la pena detentiva massima della fattispecie «lieve» (quattro anni di reclusione): frattura apparsa irragionevole e sproporzionata, posto che le condotte «ai confini» tra le due fattispecie - «i più lievi tra i fatti gravi» e «i più gravi tra i fatti lievi» -, che dunque presentano un disvalore non identico, ma comunque sia simile o «contiguo», venivano ad essere trattate in modo profondamente diverso.

Al riguardo, questa Corte ha in effetti rilevato che, se per costante orientamento della giurisprudenza di legittimità la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti può essere riconosciuta solo nell'ipotesi di minima offensività della condotta, deducibile, sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (mezzi, modalità o circostanze dell'azione), «indubitabilmente molti casi si collocano in una «zona grigia», al confine fra le due fattispecie di reato»: il che rendeva «non giustificabile l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve».

L'ampiezza del divario sanzionatorio condizionava, d'altro canto, inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito doveva compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto, «con il rischio di dar luogo a serequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte».

Di qui la ritenuta violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., nonché del principio della finalità rieducativa della pena, di cui all'art. 27 Cost., posto che, per ripetuta affermazione della giurisprudenza costituzionale, una pena non proporzionata alla gravità del fatto, e perciò avvertita dal condannato come ingiusta e inutilmente vessatoria, ne compromette lo scopo rieducativo.

Quanto al trattamento sanzionatorio da sostituire a quello illegittimo, questa Corte ha accolto le questioni nei termini allora prospettati dal giudice rimettente, ossia nel senso della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti nella parte in cui prevedeva il minimo edittale di otto anni di reclusione, anziché di sei anni. Si è ritenuto che tale grandezza fosse ricavabile da plurimi «punti di riferimento» rinvenibili nel sistema legislativo, atti a fornire una soluzione, pur non costituzionalmente vincolata, per porre rimedio al vulnus e ricondurre a coerenza le scelte già delineate. Il che, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, era sufficiente a consentire l'intervento della Corte: intervento, peraltro, nella specie non ulteriormente differibile, essendo rimasto inascoltato il pressante invito, precedentemente rivolto al legislatore con la sentenza n. 179 del 2017, a porre rimedio alla situazione.

Il rimettente aveva ricavato, in specie, l'indicazione della pena minima di sei anni per i fatti non lievi anzitutto dalla previsione introdotta con l'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49: disposizione che, se pure dichiarata costituzionalmente illegittima per vizi procedurali con la sentenza n. 32 del 2014, «ancora conserva[va] viva traccia applicativa nell'ordinamento in considerazione degli effetti non retroattivi» di tale pronuncia. Sei anni era, inoltre, la pena massima prevista dal vigente comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti per i fatti di non lieve entità aventi ad oggetto droghe «leggere». E sempre in sei anni il legislatore aveva individuato la pena massima per i fatti di lieve entità concernenti le droghe «pesanti» nel testo originario dell'art. 73 t.u. stupefacenti, misura mantenuta come limite massimo della pena per i fatti lievi anche dal d.l. n. 272 del 2005, come convertito, che pure aveva eliminato dal comma 5 dell'art. 73 la distinzione tra droghe «pesanti» e «leggere».

In sostanza, quindi - ha concluso questa Corte -, «la pena di sei anni è stata ripetutamente indicata dal legislatore come misura adeguata ai fatti «di confine», che nell'articolato e complesso sistema punitivo dei reati connessi al traffico di stupefacenti si pongono al margine inferiore delle categorie di reati più gravi o a quello superiore della categoria dei reati meno gravi». Ciò, fermo restando che, non trattandosi di soluzione costituzionalmente obbligata, la misura sanzionatoria indicata rimaneva soggetta a diverso apprezzamento da parte del legislatore, nel rispetto del principio di proporzionalità.

3.2.- A parere del giudice *a quo*, i profili di illegittimità costituzionale riscontrati dalla sentenza n. 40 del 2019 ricorrerebbero, e in termini di ancor maggiore evidenza, anche in relazione alla figura criminosa dell'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti.



Vale, al riguardo, ricordare che l'introduzione nel nostro ordinamento di una figura specifica di associazione per delinquere con finalità di narcotraffico si deve all'art. 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), collocandosi nell'alveo dell'indirizzo di marcato irrigidimento delle risposte repressive che percorre l'evoluzione della normativa di settore.

L'obiettivo primario dell'intervento è, infatti, agevolmente individuabile nell'inasprimento radicale delle sanzioni rispetto ai livelli dell'associazione per delinquere "comune", delineata dall'art. 416 cod. pen. Il legislatore è stato a ciò mosso dalla considerazione che lo svolgimento di attività in forma associata è "consustanziale" al mercato della droga. I traffici illeciti di sostanze stupefacenti, per la dimensione economica assunta dal fenomeno, per l'esigenza di importare in Italia ingenti partite di droga grezza o lavorata e per la successiva attività di eventuale raffinazione e grande distribuzione, richiedono quasi "per definizione" l'intervento di organizzazioni criminali dotate di mezzi e risorse umane sovente cospicui. Anche la capillare attività di commercio degli stupefacenti verso i consumatori finali richiede di solito, per "ottimizzare" il servizio, la predisposizione di strutture organizzate, sia pure in forma meno complessa rispetto a quelle dei narcotrafficienti internazionali in precedenza richiamate.

Il delitto di associazione finalizzata al narcotraffico assume, dunque, per opinione diffusa, natura plurioffensiva, mirando a salvaguardare, da un lato, coerentemente con i delitti-scopo, la salute pubblica, posta in pericolo dal consumo di droga, tanto più quando i relativi traffici siano svolti da gruppi organizzati; dall'altro, l'ordine pubblico, al quale, in via generale, attenta l'esistenza stessa di organizzazioni dedite alla commissione di reati.

Dopo quindici anni di applicazione della normativa introdotta dalla legge n. 685 del 1975, maturava, peraltro, nel Parlamento la volontà di operare un ulteriore inasprimento delle risposte punitive. L'intento trovava espressione nella legge 26 giugno 1990, n. 162 (Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), il cui art. 14 inseriva nella legge n. 685 del 1975 un nuovo art. 71-bis, dedicato alla figura dell'associazione per il narcotraffico (con contestuale abrogazione del previgente art. 75): disposizione dopo pochi mesi trasfusa nell'art. 74 t.u. stupefacenti, oggi censurato.

Nel solco della tradizione propria dei reati associativi e del precedente specifico, la disposizione distingue due forme di partecipazione al sodalizio criminoso, definibili, con una certa approssimazione, come quelle delle figure soggettive "di vertice" o "apicali", titolari di poteri decisionali a vario livello (destinatari delle sanzioni più rigorose), e dei partecipanti "semplici", il cui ruolo è prevalentemente esecutivo.

Il comma 1 dell'art. 74 t.u. stupefacenti stabilisce, in specie, che, quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dal precedente art. 73 - nonché, a seguito della modifica successivamente operata dal decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 50, recante «Attuazione dei Regolamenti (CE) numeri 273/2004, 111/2005 e 1277/2005, come modificato dal Regolamento (CE) n. 297/2009, in tema di precursori di droghe, a norma dell'articolo 45 della legge 4 giugno 2010, n. 96», più delitti tra quelli previsti dall'art. 70, commi 4, 6 e 10, dello stesso testo unico (concernenti i precursori di droghe, con talune esclusioni), - chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione è punito, «per ciò solo» (a prescindere, cioè, dalla realizzazione dei reati-scopo), con la reclusione non inferiore a venti anni.

Il comma 2 dell'art. 74 t.u. stupefacenti riserva, poi, a chi partecipa all'associazione (senza ricoprire i ruoli "apicali" sopra indicati) la pena della reclusione non inferiore a dieci anni.

Non essendo indicato in entrambi i casi il massimo edittale, esso coincide - sia per i soggetti "apicali", sia per i partecipanti "semplici" - con il limite massimo generale della pena della reclusione, pari a ventiquattro anni (art. 23 cod. pen.).

Per temperare il rigore di tale quadro repressivo - che sarebbe risultato palesemente inadeguato a fronte della estrema variabilità delle organizzazioni operanti nei traffici illeciti di stupefacenti - il legislatore del 1990 ha introdotto una figura associativa "minore", avente come tratto distintivo la "levità" del suo programma criminoso, la quale si pone come pendant della fattispecie tipizzata dall'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti in riferimento ai reati-fine.

Il comma 6 dell'art. 74 stabilisce, in specie, che «[s]e l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73» - ossia fatti «di lieve entità» - «si applicano il primo e il secondo comma dell'articolo 416 del codice penale», e dunque le pene, di gran lunga più miti, stabilite per l'associazione a delinquere "comune". I soggetti "apicali" sono quindi puniti con la reclusione da tre a sette anni; i partecipanti "semplici", con la reclusione da uno a cinque anni.

Come il rimettente ricorda, la giurisprudenza di legittimità è consolidata nel senso che quella così delineata sia anch'essa una fattispecie autonoma di reato, e non già una circostanza attenuante dei delitti di cui ai commi 1 e 2: ciò desumendosi dalla dizione della disposizione, chiaramente indicativa della volontà del legislatore di riservare all'ipotesi criminosa in questione un regime diverso, in ragione del minore allarme sociale suscitato dai fatti e della minore pericolosità sociale dei loro autori (Cassazione, sentenza n. 34475 del 2011).



Quanto al perimetro applicativo di tale fattispecie, secondo un orientamento giurisprudenziale parimente consolidato, per la sua configurabilità non è sufficiente considerare la natura dei singoli episodi di cessione accertati in concreto, ma occorre valutare il momento genetico dell'associazione, nel senso che essa deve essere stata costituita al solo scopo di commettere cessioni di stupefacente di lieve entità, nonché le potenzialità dell'organizzazione con riferimento ai quantitativi di sostanze che il gruppo è in grado di procurarsi (tra le altre, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 16 febbraio-29 marzo 2022, n. 11526 e 19 gennaio-24 marzo 2016, n. 12537). L'associazione potrebbe essere finalizzata alla commissione di fatti di cessione di droga che, considerati singolarmente, presentano le caratteristiche di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, e tuttavia la complessiva attività di spaccio, in concreto esercitata, potrebbe esorbitare dalla previsione del fatto di lieve entità, avuto riguardo alla molteplicità degli episodi, alla loro reiterazione in un ampio arco di tempo e alla predisposizione di un'idonea e strutturata organizzazione (tra le altre, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 25 novembre 2021-12 gennaio 2022, n. 476 e sezione terza penale, sentenza 6 febbraio-8 ottobre 2018, n. 44837).

4.- Sulla scorta di tale excursus, è quindi possibile passare all'esame delle due eccezioni di inammissibilità delle questioni formulate dall'Avvocatura dello Stato, le quali si rivelano entrambe non fondate.

4.1.- Quanto alla prima, attinente all'insufficiente descrizione della fattispecie concreta e al difetto di motivazione sulla rilevanza, vale osservare che il giudice *a quo* ha riferito in modo adeguato sui fatti contestati ai quattro imputati (partecipazione a un'associazione «finalizzata a commettere una serie indeterminata di delitti connessi al commercio di stupefacenti, quali l'acquisto, il trasporto, la detenzione, il confezionamento, la vendita al dettaglio o all'ingrosso di cocaina, predisponendo i mezzi necessari per l'esecuzione del programma delittuoso ed operando secondo articolata e specifica divisione dei ruoli») e sulle circostanze che, sempre in base alle imputazioni, valgono a definire i ruoli svolti da ciascuno (apicali per i primi tre, di semplice partecipe per il quarto).

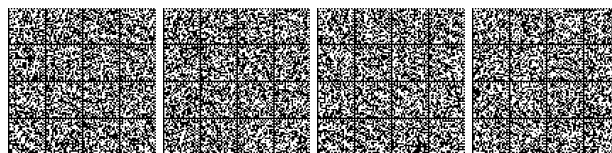
Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura, non si può dire, dunque, che il rimettente abbia omissso di indicare le circostanze fattuali che, «quantomeno in astratto», consentono di ritenere configurabile un'associazione per il narcotraffico.

Il giudice *a quo* ha posto, inoltre, in evidenza la circostanza che agli imputati è stata applicata la misura della custodia cautelare in carcere, sul presupposto della sussistenza della gravità indiziaria in ordine alla fattispecie associativa loro ascritta e che la misura è stata confermata dal Tribunale del riesame, il quale ha condiviso, in particolare, la qualificazione della fattispecie stessa come associazione «ordinaria», e non già «di lieve entità». E, se pure è chiaro che - come nota l'Avvocatura - le decisioni assunte in sede cautelare non vincolano il giudice del merito, il richiamo appare però rappresentativo della seria consistenza dell'ipotesi di accusa.

Deve escludersi, poi, che, in presenza di una fattispecie concreta qualificabile come associazione per il narcotraffico «ordinaria», il rimettente fosse tenuto ad indicare, onde dimostrare la rilevanza delle questioni - come invece suppone l'Avvocatura -, le ragioni che varrebbero a collocare la fattispecie stessa in una zona «contigua» rispetto a quella dell'associazione «di lieve entità». L'accoglimento delle questioni sarebbe in ogni caso rilevante, perché, un conto è determinare la pena adeguata nell'ambito di una forbice editale, quanto ai vertici del sodalizio, da venti a ventiquattro anni di reclusione, un altro conto è individuarla nell'ambito di una forbice da sette a ventiquattro anni (altrettanto dicasi, mutatis mutandis, per i partecipanti «semplici»). L'esistenza di una «zona di confine» tra le due ipotesi criminose è un argomento che viene in rilievo ai fini della motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni: la valutazione del grado di disvalore del caso di specie resta, per converso, un *posterius* rispetto all'invocata rimodulazione della cornice editale.

Neppure, infine, può costituire ragione di inammissibilità il fatto che il rimettente non abbia fornito alcuna motivazione in ordine all'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento, in favore degli imputati, delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* cod. pen., o di quella della collaborazione, suscettibile di determinare una consistente riduzione della pena (dalla metà a due terzi) ai sensi dell'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti. Questa Corte ha, infatti, già in più occasioni chiarito che l'applicazione delle attenuanti, generiche o di altra natura, non è in grado di sanare il vulnus costituzionale insito nella comminatoria di pene manifestamente eccessive nel minimo (sentenze n. 46 del 2024, n. 120 del 2023 e n. 63 del 2022), quali sarebbero, secondo il rimettente, quelle oggetto dell'odierno scrutinio.

4.2.- Parimente non fondata è l'altra eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, formulata nella memoria, con la quale si denuncia la «contraddittorietà del petitum»: contraddittorietà insita, in assunto, nel fatto che, mentre i dubbi di legittimità costituzionale del giudice *a quo* risultano riferiti alle ipotesi in cui la pericolosità della condotta appaia «contigua», o non troppo «distante», rispetto a quella della partecipazione «di lieve entità», il petitum del rimettente non è limitato a tali casi «di confine», ma consiste in una richiesta di ridefinizione *tout court* dei minimi edittali, che coinvolgerebbe anche i casi di più elevata intensità criminale dell'associazione, rispetto ai quali nemmeno il giudice *a quo* dubita della conformità a Costituzione delle pene previste.



In senso contrario, va osservato anzitutto che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte - escluso che il petitum del rimettente vincoli la Corte stessa (tra le molte, sentenze n. 46 e n. 12 del 2024, n. 221 del 2023) -, può parlarsi di contraddittorietà del petitum, che determina l'inammissibilità della questione, solo quando le modalità argomentative dell'ordinanza di remissione non consentano di individuare con chiarezza il contenuto e il "verso" delle censure, ipotizzando interventi di segno diverso e contrapposto (*ex plurimis*, sentenze n. 221 del 2023, n. 205 del 2021, n. 153 del 2020 e n. 175 del 2018). Nella specie, per contro, il "verso" delle censure è chiarissimo, consistendo nella rimodulazione verso il basso di minimi edittali ritenuti sproporzionati per eccesso.

Di là da ciò, è però dirimente il rilievo che il riferimento del rimettente ai "casi di confine" riprende le cadenze argomentative della sentenza n. 40 del 2019, intese a dimostrare l'irragionevolezza e la sproporzione dello iato sanzionatorio tra fattispecie "ordinaria" e fattispecie "di lieve entità": cadenze che non hanno portato, peraltro, questa Corte a circoscrivere la declaratoria di illegittimità costituzionale del minimo edittale del reato di cui all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti ai soli "casi di confine" (che non si saprebbe nemmeno come definire concretamente). È ovvio, infatti, che la ridefinizione verso il basso dei soli minimi edittali lascia inalterata la possibilità per il giudice di applicare ai fatti di maggiore gravità le pene più severe, corrispondenti alla vecchia cornice sanzionatoria.

5.- Le questioni sono, tuttavia, inammissibili per una diversa ragione.

Non può disconoscersi che, in rapporto alla fattispecie criminosa dell'associazione finalizzata al narcotraffico, si registri una fenomenologia, in termini di "frattura sanzionatoria" tra ipotesi "ordinaria" e ipotesi "lieve" del reato, analoga a quella che questa Corte ha censurato con la sentenza n. 40 del 2019 relativamente ai delitti di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti. Lo iato tra le pene minime previste dai commi 1 e 2 dell'art. 74 t.u. stupefacenti e quelle massime stabilite dal successivo comma 6 è persino più ampio di quello che ha dato luogo alla citata pronuncia, sia in termini assoluti (il differenziale è, infatti, di tredici anni per i soggetti "apicali" e di cinque per i partecipanti "semplici"), sia in termini proporzionali, almeno quanto ai soggetti "apicali" (per i quali il minimo edittale della fattispecie "ordinaria" è pari quasi al triplo del massimo della fattispecie "lieve"), mentre con riguardo ai partecipanti "semplici" il rapporto tra le due grandezze è identico a quello ritenuto allora non costituzionalmente tollerabile (l'una è il doppio dell'altra).

Al vulnus denunciato non è, tuttavia, possibile porre rimedio nel modo indicato dal rimettente.

Alla luce di una giurisprudenza di questa Corte, ormai copiosa e costante, una volta accertato un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore - qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale -, risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: soluzioni che consentono a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice incisa, ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022, n. 233 e n. 222 del 2018).

Nel caso in esame, tale soluzione non può, tuttavia, consistere nell'auspicato allineamento dei minimi edittali della fattispecie "maior" ai massimi della "minor".

Una soluzione di tal fatta venne scartata da questa Corte già con riferimento al delitto di cui all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti. Si rilevò, infatti, come alla continuità nella progressione dell'offesa non debba necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria, ben potendo la tenuità o levità del fatto «essere [...] prese in considerazione dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare "spazi di discrezionalità discontinua" nel trattamento sanzionatorio». Una simile discontinuità può corrispondere «a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive» (sentenza n. 179 del 2017).

In coerenza con tale rilievo, la ridefinizione verso il basso del minimo edittale del delitto di cui all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti, successivamente operata dalla sentenza n. 40 del 2019, non seguì, dunque, il criterio della saldatura con il massimo di cui al comma 5, ma - come ricordato al punto 3.1. che precede - quello del collegamento a "punti di riferimento" reperibili aliunde, indicativi di una soluzione che lasciava persistere, comunque sia, uno iato sanzionatorio - sia pure di minore entità - tra le due fattispecie.

Sarebbe illogico e contraddittorio che il criterio allora scartato venisse impiegato oggi con riguardo alla fattispecie associativa di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti: fattispecie in rapporto alla quale esso produrrebbe effetti concreti ancor più radicali, provocando un relevantissimo abbattimento della risposta punitiva minima a fatti che, nella valutazione



legislativa, presentano un disvalore particolarmente marcato, in ragione del connubio, che con essi si realizza, tra associazionismo criminale e mercato della droga; in maniera tale che una simile soluzione non si inserirebbe nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore.

Dal sistema legislativo non appaiono, peraltro, neppure ricavabili, allo stato, “grandezze predate” diverse da quelle indicate dal giudice *a quo*, alle quali possa mettersi eventualmente capo al fine di riequilibrare l’assetto sanzionatorio censurato.

La disciplina penale degli stupefacenti non lascia emergere, infatti, con riguardo alla figura criminosa in questione, norme omologhe a quelle utilizzate dalla sentenza n. 40 del 2019 per l’intervento sulla cornice edittale del delitto di cui all’art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti.

Neppure, poi, sarebbe possibile fare riferimento - come lo stesso rimettente riconosce - ai minimi edittali (peraltro, tutti diversi tra loro) previsti per altre figure “specializzate” di reato associativo, quali l’associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* cod. pen.), l’associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico (art. 270-*bis* cod. pen.) e l’associazione finalizzata alla tratta o ad altri delitti contro la libertà individuale (art. 416, sesto comma, cod. pen.). A prescindere dalla scarsa coerenza logica di una tale soluzione con le ragioni che stanno alla base del vulnus costituzionale denunciato, non legate al raffronto con le figure criminose in parola, queste ultime non appaiono in grado di costituire utili punti di riferimento, non essendo in relazione ad esse prefigurata una distinzione, sul piano sanzionatorio, tra fattispecie “ordinaria” e fattispecie “di lieve entità”. Dirimente, in ogni caso, è la considerazione che in questo modo non si risolverebbe il problema, stante l’entità delle pene comminate per i reati in questione. Per i partecipanti “non qualificati” all’associazione mafiosa la pena minima è, infatti, di dieci anni: dunque, uguale a quella attualmente prevista per la partecipazione “semplice” all’associazione per il narcotraffico, sicché nulla cambierebbe. Le pene minime per l’associazione terroristica risultano, a loro volta, esattamente identiche ai massimi edittali dell’associazione finalizzata al narcotraffico “di lieve entità”: sicché il riferimento ad esse equivarrebbe a riproporre il metodo d’intervento caldeggiato dal giudice *a quo*. L’associazione finalizzata alla tratta, infine, ha minimi ancor più bassi di quelli risultanti dalla soluzione proposta da quest’ultimo.

6.- Consegue a ciò l’inammissibilità delle questioni.

Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di auspicare un sollecito intervento del legislatore che valga a rimuovere l’anomalia sanzionatoria riscontrabile in subiecta materia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 74, commi 1 e 2, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Brescia con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2024.

F.to:

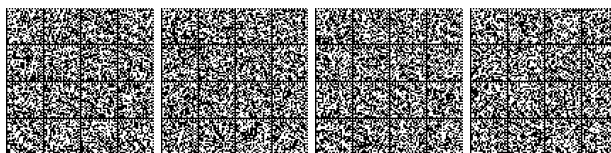
Franco MODUGNO, *Presidente*
e Redattore

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 139

Sentenza 19 giugno - 22 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (c.d. payback dei dispositivi medici) - Ripartizione - Assegnazione alle Regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015-2018 anziché tra tutte le Regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard per il servizio sanitario nazionale - Ricorso della regione Campania - Lamentata irragionevolezza, violazione dei criteri di decretazione d'urgenza e dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dell'autonomia finanziaria regionale, del diritto alla salute e al buon andamento dell'amministrazione nonché dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (c.d. payback dei dispositivi medici) - Ripartizione - Agevolazione per le imprese che scelgano una definizione conciliativa delle controversie in materia di spese per dispositivi medici o rinuncino ad avviarle - Ricorso della regione Campania - Lamentata violazione dei criteri di decretazione d'urgenza e dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, del diritto alla salute e al buon andamento dell'amministrazione nonché dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Istituzione di un fondo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (c.d. payback dei dispositivi medici) - Ripartizione - Agevolazione per le imprese che scelgano una definizione conciliativa delle controversie in materia di spese per dispositivi medici o rinuncino ad avviarle anziché a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici - Disparità di trattamento e violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, art. 8, commi 1, 2, 3 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco AMOROSO, Giovanni VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 28 luglio 2023, depositato in cancelleria il successivo 31 luglio, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
uditi l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 31 luglio 2023 e iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2023, la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Tali disposizioni sono state impugnate nella parte in cui istituiscono un fondo di euro 1.085.000.000,00 al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici (art. 8, comma 1), stabiliscono i criteri di ripartizione (art. 8, comma 2), istituiscono un meccanismo agevolato per le imprese identificate quali fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa le quali, in merito ai provvedimenti regionali o provinciali relativi a tale identificazione, non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate (art. 8, comma 3), e favoriscono in tal caso l'accesso di tali aziende al credito (art. 8, comma 6).

Le disposizioni indicate sono impugnate perché escludono del tutto dal fondo la Regione Campania, che invece ritiene di avere diritto di partecipare «sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard per il servizio sanitario nazionale ai sensi degli articoli 25 e ss. del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68».

Tale disciplina si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 77 Cost., per «evidente carenza della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza».

La normativa impugnata, inoltre, determinerebbe una «gravissima violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità», tutelati dagli artt. 3 e 97 Cost., in quanto privilegierebbe le sole regioni e province autonome che hanno superato i tetti di spesa per dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, con l'attribuzione di risorse che possono essere anche superiori alle necessità di ripianamento della spesa indicata.

Le previsioni in esame sarebbero lesive, altresì, degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in quanto l'istituzione del fondo prescinderebbe da ogni «forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili».

La Regione denuncia il contrasto anche con gli artt. 5 e 119 Cost., sul presupposto che la normativa impugnata determini una «grave e ingiustificata compressione delle attribuzioni e della autonomia finanziaria della Regione».

In contrasto con l'art. 118 Cost., la disciplina impugnata lederebbe le prerogative della Regione Campania nella materia della tutela della salute, prerogative «rilevantissime [...] anche in ragione dei principi di "sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" sanciti dall'articolo 118 della Costituzione».

Infine, la disciplina dettata dal legislatore pregiudicherebbe anche il diritto alla salute tutelato dall'art. 32 Cost.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le questioni promosse dalla Regione Campania.

2.1.- In primo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile, in quanto non porrebbe alcuna questione inerente alla lesione delle competenze regionali, che potranno essere comunque esercitate sulla base delle risorse finanziarie disponibili.

2.2.- Le doglianze della parte ricorrente sarebbero comunque manifestamente infondate.

Non si ravviserebbe l'evidente mancanza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza prescritti dall'art. 77 Cost.

Neppure sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione, poiché tutti i provvedimenti attuativi del pay-back in materia di dispositivi medici sarebbero stati condivisi con le regioni.

Il legislatore statale, nel porre a carico del bilancio dello Stato il 52 per cento dell'onere originariamente destinato a gravare sulle aziende, si sarebbe limitato a supportare le imprese, «nulla innovando con riferimento alle risorse spettanti alle regioni».



L'art. 8 del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, pertanto, non avrebbe alcuna attinenza con «le rivendicazioni regionali di una presunta carenza di specifici finanziamenti del Servizio sanitario nazionale». Peraltro, negli anni 2020, 2021 e 2022 sarebbe stata garantita la copertura di tutti i costi sostenuti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e i tavoli tecnici di monitoraggio della spesa sanitaria delle regioni non avrebbero segnalato criticità di sorta.

3.- In prossimità dell'udienza, la parte ricorrente ha depositato una memoria illustrativa, per contestare le eccezioni di inammissibilità e ribadire gli argomenti a sostegno dell'accoglimento delle questioni promosse.

Il legislatore statale, ad avviso della Regione, avrebbe determinato in modo unilaterale e arbitrario i beneficiari di risorse integrative e avrebbe estromesso la Regione Campania, privandola di risorse indispensabili «all'esercizio di funzioni fondamentali in materie di legislazione concorrente come la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica».

4. - All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 23 reg. ric. 2023, la Regione Campania impugna l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., «nella parte in cui ivi si dispone che il fondo istituito ai sensi del comma 1 è ripartito soltanto tra le Regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 anziché tra tutte le Regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard per il servizio sanitario nazionale ai sensi degli artt. 25 e ss. del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68».

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Campania riguardano, anzitutto, l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, che istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo con una dotazione «pari a 1.085 milioni di euro per l'anno 2023», al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici.

È impugnato anche l'art. 8, comma 2, del citato d.l. n. 34 del 2023, come convertito, che ripartisce il fondo in esame tra ciascuna regione e provincia autonoma «secondo gli importi indicati nella tabella A allegata al presente decreto, determinati in proporzione agli importi complessivamente spettanti alle medesime regioni e province autonome per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, indicati negli allegati A, B, C e D del decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022» (art. 8, comma 2, primo periodo). Secondo la previsione in esame, le risorse del fondo possono essere impiegate «per gli equilibri dei servizi sanitari regionali dell'anno 2022» (art. 8, comma 2, secondo periodo).

La Regione Campania dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, che prevede un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa.

Le imprese sono ammesse a estinguere il debito mediante il pagamento di un importo ridotto, pari al 48 per cento della quota determinata dal decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), che ha quantificato il «superamento del tetto e la quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici dei dispositivi medici» (art. 1, comma 2).

L'impugnazione della Regione Campania investe, infine, l'art. 8, comma 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, che, per «esigenze di liquidità connesse all'assolvimento dell'obbligo di ripiano», consente alle piccole e alle medie imprese di «richiedere finanziamenti a banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e ad altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, suscettibili di essere assistiti, previa valutazione del merito di credito, dalla garanzia prestata dal Fondo di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662». Si tratta del Fondo già istituito presso il Mediocredito Centrale spa, finalizzato a garantire una parziale assicurazione ai crediti concessi dalle banche alle piccole e medie imprese.

1.2.- La parte ricorrente denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 77 Cost., per l'evidente difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Nessun cenno conterrebbe il preambolo alle ragioni che giustificano il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza. Le previsioni impuginate, difatti, non presenterebbero alcuna attinenza con la necessità, dichiarata nel preambolo, di introdurre misure finalizzate a fronteggiare la carenza di personale medico presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale.



Il legislatore statale, inoltre, in violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), avrebbe individuato in materia unilaterale e arbitraria i beneficiari delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni relative alla tutela della salute, senza coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nella relativa ripartizione. Tale coinvolgimento, soprattutto nella definizione dei criteri e delle modalità di riparto, sarebbe stato necessario, in ragione dell'incidenza del finanziamento concesso «su materie di competenza regionale residuale o concorrente».

La ricorrente prospetta anche il contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Le risorse non sarebbero state suddivise in maniera equa, in conformità ai criteri che presiedono al riparto del fondo sanitario nazionale, e sarebbero state trascurate «le reali e contingenti esigenze dei sistemi sanitari interessati». Ne conseguirebbe «un'ingiustificabile e arbitraria disparità di trattamento», che privilegierebbe le regioni e le province autonome che hanno superato i tetti di spesa con un contributo a fondo perduto, in misura che potrebbe risultare eccedente rispetto alla necessità di ripianamento. La Campania, per contro, sarebbe stata del tutto estromessa dalla distribuzione delle risorse.

Le disposizioni impugnate sarebbero lesive, inoltre, del principio di buon andamento (art. 97 Cost.), in quanto impedirebbero ai cittadini campani di «fruire di servizi sanitari più efficienti», finanziati con risorse adeguate alle «ampie funzioni in materia sanitaria della Regione», e pregiudicherebbero «la sana gestione finanziaria».

Sarebbero lese anche le prerogative attinenti alla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), particolarmente rilevanti «anche in ragione dei principi di “sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” sanciti dall'articolo 118 della Costituzione».

Le disposizioni impugnate confliggerebbero, altresì, con gli artt. 5 e 119 Cost., in quanto determinerebbero una «grave e ingiustificata compressione delle attribuzioni e della autonomia finanziaria della Regione».

La Regione ravvisa, infine, «una chiara compromissione, sia sul piano formale che sostanziale, dell'effettivo riconoscimento del diritto alla salute» di quanti risiedono in Campania, in antitesi con l'art. 32 Cost.

2.- Occorre esaminare, in primo luogo, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa statale sul presupposto che il ricorso non alleggi alcuna invasione delle competenze legislative regionali. Si tratterebbe di questioni di carattere eminentemente economico-finanziario, con «riflessi di mero fatto sulle competenze della Regione, che non sono affatto invase, né comprese o limitate».

L'eccezione dev'essere disattesa.

2.1.- Per giurisprudenza costante di questa Corte, sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale che una regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, prospetti in riferimento a parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, a condizione che siano chiaramente individuati gli ambiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e sia adeguatamente illustrato il vizio di ridondanza (fra le molte, sentenza n. 40 del 2022, punto 2.4. del Considerato in diritto).

2.2.- A tale onere la parte ricorrente ha ottemperato in maniera adeguata.

La Regione indugia, con dovizia di riferimenti, sulle proprie competenze incise dalla normativa statale impugnata e sostiene, in particolare, che sia violata la competenza nelle materie di legislazione concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, coordinamento che si deve intendere non solo come limitazione della spesa, ma anche, in senso finalistico, come orientamento della spesa ad una complessiva efficienza del sistema.

A tale riguardo, la ricorrente, tanto nell'atto di impugnazione quanto nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, ha suffragato in maniera adeguata l'asserita compressione delle attribuzioni regionali.

3.- All'esame delle censure giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si collocano le previsioni impugnate.

4.- Le disposizioni dettate dal legislatore statale si innestano sulla disciplina del payback dei dispositivi medici, definita nel dettaglio, da ultimo, dall'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti pubblici territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, al fine di garantire il rispetto del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici, ponendo a carico delle imprese fornitrici parte dello scostamento registrato.

Le previsioni impugnate danno nuovo impulso a un meccanismo che, dapprima, non era stato compiutamente definito nelle sue modalità operative.

Tale accelerazione delle procedure di ripiano è scandita, in particolare, dall'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, introdotto dall'art. 18, comma 1, 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.

Le tappe dell'attuazione del payback si dipanano attraverso i seguenti passaggi.



Per il solo ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, regioni e province autonome definiscono con proprio provvedimento «l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale», entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa regionale.

Il legislatore demanda a un decreto del Ministro della salute, «da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale» del 6 luglio 2022, il compito di tracciare «le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

A tale compito ha provveduto il decreto del Ministro della salute 6 ottobre 2022, intitolato «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018».

5.- Prioritario, in ordine logico, è l'esame della censura incentrata sulla violazione dell'art. 77 Cost., che investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.

La questione non è fondata.

5.1.- La scelta del Governo di intervenire con decreto-legge può essere sindacata da questa Corte nelle ipotesi di evidente mancanza dei presupposti tipizzati dall'art. 77 Cost. e di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (fra le molte, sentenza n. 200 del 2023, punto 7.1. del Considerato in diritto).

5.2.- Tali ipotesi esulano dal caso di specie.

La normativa impugnata si inserisce armonicamente nel Capo II del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, denominato «Disposizioni in materia di salute» e contraddistinto, in tutte le disposizioni che vi sono confluite, da una matrice razionalmente unitaria.

L'indifferibile necessità di garantire l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, dichiarata nel preambolo, accomuna anche la disciplina del fondo, che mitiga le criticità di una normativa destinata a interferire, anche per la sua incidenza su un aggregato di primaria importanza della spesa, sul buon andamento del servizio sanitario globalmente inteso.

Risulta soddisfatto, dunque, il requisito dell'omogeneità, che dev'essere valutato in modo organico e complessivo, alla luce di tutti gli indici, esterni e interni.

Anche dai lavori preparatori emergono nitide le giustificazioni del ricorso alla decretazione d'urgenza, in una materia contrassegnata da un'evoluzione normativa incessante e dal considerevole impatto sulla funzionalità del Servizio sanitario nazionale.

Il disegno di legge governativo (Atto Camera n. 1060), in particolare, indica, nella relazione illustrativa che l'accompagna, l'obiettivo di «porre rimedio in via definitiva alle criticità e difficoltà connesse al vigente quadro normativo relativo al ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici», mediante un intervento volto a «sostenere il bilancio delle singole regioni attraverso l'istituzione di un fondo, per l'anno 2023, che verrà poi ripartito per ogni regione».

Né, in senso contrario, si può invocare la circostanza che i termini per gli adempimenti siano stati di volta in volta prorogati. Tale proroga, lungi dal confutare la straordinaria necessità ed urgenza, conferma le implicazioni problematiche di una materia quanto mai dibattuta, che ha richiesto l'adozione di molteplici correttivi, allo scopo di completare il percorso di attuazione, avviato con i decreti ministeriali del 6 luglio 2022 e del 6 ottobre 2022, e di arginare il cospicuo contenzioso insorto.

Gli elementi desumibili dal testo normativo, dai lavori preparatori, dalla stessa disamina del complessivo contesto di riferimento convergono nell'escludere l'evidente carenza dei presupposti indicati dalla Costituzione.

6.- Non sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 5 e 120 Cost., sul presupposto dell'unilaterale determinazione delle risorse assegnate, in antitesi con il principio della leale collaborazione che deve permeare i rapporti tra Stato e regioni.

6.1.- Si deve rilevare, in primo luogo, che «il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016). Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è escluso a maggior ragione nel caso del decreto-legge, la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018)» (sentenza n. 6 del 2023, punto 6.2.4. del Considerato in diritto).

6.2.- Inoltre, il fondo, ancorato a esigenze perequative e destinato a sovvenire a finalità straordinarie di contenimento della spesa regionale, si atteggia come una misura di sostegno rivolta in via principale alla platea delle aziende fornitrici di dispositivi medici e si iscrive in un contesto che ne avvalorava il carattere emergenziale, ribadito anche nel rapporto della Corte dei conti (sezioni riunite in sede di controllo) sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2023.



Né tale misura comprime l'autonomia delle regioni e delle province autonome, legittimate a valersi delle risorse assegnate nella maniera che reputano più appropriata, al fine di garantire gli equilibri dei servizi sanitari regionali nell'anno 2022.

6.3.- Peraltro, la gestione del payback dei dispositivi medici, in tutte le fasi che l'hanno caratterizzata, ha visto una capillare condivisione delle scelte statali con le regioni e le province autonome.

Il d.m. 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici, è l'approdo dell'accordo tra Governo, regioni e province autonome, raggiunto il 7 novembre 2019 (Accordo, ai sensi dell'articolo 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla proposta del Ministero della salute di individuazione dei criteri di definizione del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici e di modalità di ripiano per gli anni 2015 - 2016 - 2017 e 2018).

Il d.m. 6 ottobre 2022, che detta le linee guida propedeutiche ai provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici, è stato adottato dopo l'acquisizione dell'intesa in Conferenza delle regioni e province autonome il 14 settembre 2022 e dopo l'acquisizione dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome nella seduta del 28 settembre 2022.

Una volta che il legislatore statale, in via d'urgenza, ha scelto di istituire un fondo per sopperire a necessità improcrastinabili di ripianamento, la suddivisione delle risorse non può che essere parametrata agli scostamenti già accertati nel corso della costante interlocuzione con le regioni e le province autonome.

6.4.- Infine, la ricorrente evoca il mancato coinvolgimento nella suddivisione delle risorse non tanto nei suoi aspetti procedurali, quanto piuttosto per puntellare, sul versante sostanziale, le censure sul criterio di riparto individuato e sull'esclusione della Campania.

È su questo profilo, punto nodale dell'impugnazione, che occorre adesso svolgere lo scrutinio che il ricorso sollecita.

7.- Non possono essere accolte le censure che denunciano la lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.) e, per altro verso, il vulnus alle sfere di competenza legislativa regionale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), con peculiare riguardo alla tutela della salute e al coordinamento della finanza pubblica.

Identica sorte seguono i motivi d'impugnazione strettamente connessi, che attengono alla violazione degli artt. 32 e 97 Cost.

7.1.- Nello scrutinio demandato a questa Corte, rivestono rilievo decisivo le finalità che l'istituzione del fondo persegue.

Come ha evidenziato anche la Corte dei conti, nel menzionato rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2023, il fondo istituito dal d.l. n. 34 del 2023, come convertito, attua «un alleggerimento dell'onere di ripiano posto a carico delle aziende» e introduce una misura a carattere emergenziale, in un quadro che registra un considerevole e crescente impatto della spesa dei dispositivi medici sul livello complessivo della spesa sanitaria.

Il citato rapporto documenta che gli scostamenti dai limiti di spesa tendono a presentare carattere strutturale, anche negli anni successivi al 2018, e impongono misure organiche.

Nell'immediato, tuttavia, in attesa di una ridefinizione di più ampia portata della disciplina, che lo stesso legislatore prefigura (art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, recante «Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale», inserito dalla legge di conversione 3 luglio 2023, n. 87), si profila la necessità ineludibile di «garantire le entrate regionali e fornire parziale copertura degli oneri a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici». In questa prospettiva, il rapporto preconizza come verosimile un nuovo stanziamento di risorse, secondo le modalità già individuate con l'istituzione del fondo oggi all'esame di questa Corte.

7.2.- È proprio la *ratio* del contributo che dà conto dei criteri di riparto prescelti dal legislatore statale ed esclude il paventato contrasto con i parametri costituzionali richiamati.

L'istituzione del fondo rinviene la sua origine nel superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, il criterio di riparto non può che rispecchiare la misura di tale scostamento.

Ne discende che un fondo, deputato a soddisfare esigenze specifiche di ripianamento e legato a una contingenza peculiare, non potrebbe essere attribuito secondo i criteri di carattere generale invocati dalla parte ricorrente, commisurati alle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard.

La regione Campania non ha superato il tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, non ha fondamento la pretesa di aver parte a un fondo istituito al solo scopo di fronteggiare il superamento dei limiti prescritti, a tale riguardo, dal legislatore statale.



7.3.- Così inquadrata la genesi della misura in esame, si rivelano non fondate tutte le doglianze della ricorrente, nella stessa premessa argomentativa che vale a sorreggerle.

La non fondatezza si coglie anche nelle implicazioni che la parte ricorrente trae dalla premessa, con riferimento ai singoli parametri evocati.

7.3.1.- L'istituzione del fondo non pregiudica le prerogative regionali nell'ambito della tutela della salute o del coordinamento della finanza pubblica e neppure determina, di riflesso, quella compressione del diritto inviolabile della salute o il vulnus al buon andamento dell'amministrazione che la ricorrente paventa (artt. 32 e 97 Cost.), come corollario della violazione della propria sfera di competenze.

7.3.2.- Si deve escludere la violazione dell'art. 118 Cost., alla stregua delle peculiarità dell'intervento attuato dal legislatore statale. Nel caso di specie, non si configura un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, ma un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo. Il richiamo all'art. 118 Cost., svolto al solo fine di suffragare la lesione delle attribuzioni regionali, non si dimostra, dunque, pertinente.

7.3.3.- Dev'essere dichiarata non fondata anche la questione promossa in riferimento all'art. 119 Cost., per quel che attiene alle disposizioni dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

Non si può rinvenire alcuna correlazione tra il fondo, giustificato da una precisa finalità, e l'asserita impossibilità di svolgere le funzioni nel settore sanitario, per effetto dei maggiori oneri affrontati in concomitanza con l'emergenza pandemica. Come ha argomentato la difesa statale, tali aspetti sono stati affrontati nelle appropriate e distinte sedi di confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali.

L'impugnazione, peraltro, non corrobora con argomenti decisivi l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di spettanza della regione e la conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

7.3.4.- Le medesime considerazioni conducono a respingere i motivi di impugnazione che la Regione formula in riferimento all'art. 3 Cost., con esclusivo riguardo all'istituzione del fondo e alle già richiamate disposizioni dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

La ragione giustificatrice del fondo si apprezza in maniera inequivocabile nei lavori preparatori e nell'esame dello stesso quadro normativo in cui la misura censurata si colloca. L'obiettivo di rendere più sostenibili gli oneri delle imprese fornitrici di dispositivi medici e di sovvenire alle necessità del ripianamento, cui le regioni e le province autonome sono chiamate a far fronte, vale a conferire all'intervento del legislatore una causa normativa adeguata, che non presta il fianco alle censure della ricorrente.

8.- Diverso è il discorso che si deve svolgere con riferimento alla concreta modulazione del fondo e, in particolare, all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, che di tale modulazione rappresenta l'essenziale presupposto.

Le questioni promosse dalla regione sono fondate, in riferimento agli artt. 119 e 3 Cost., nei termini di seguito precisati.

8.1.- Al fine di ridurre il contenzioso, il legislatore statale ha scelto di alleviare gli oneri delle imprese che imboccano la strada della definizione bonaria e, quindi, si è fatto carico della quota che i fornitori di dispositivi medici non dovranno più versare, in virtù di una disciplina di agevolazione.

Le risorse stanziare nel fondo corrispondono alla quota che cessa di gravare sulle imprese, quando scelgano una definizione conciliativa delle controversie o rinuncino ad avviarle. La dotazione del fondo è determinata sul presupposto che tutte le imprese desistano dal contenzioso. Ne deriva che le somme stanziare a favore di regioni e province autonome coprono importi che le imprese non dovranno più versare.

8.2.- Poste tali premesse, la ricorrente osserva che, in questo modo, regioni e province autonome «potranno ottenere risorse anche superiori al ripiano di tale tetto di spesa, in quanto avranno diritto all'intera frazione di ripiano da parte delle aziende, ove queste non aderiscano alla definizione agevolata introdotta dalla norma».

Poiché è imprevedibile il numero delle aziende fornitrici di dispositivi medici che sceglieranno di addivenire a una definizione agevolata, le regioni si gioveranno «in maniera del tutto aleatoria» delle somme stanziare e potranno anche lucrare un quid pluris.

Nella memoria illustrativa, la ricorrente pone in risalto l'insussistenza di una ragionevole connessione «tra le effettive sorti del contenzioso attivato dalle aziende fornitrici e il riconoscimento delle risorse pubbliche aggiuntive stanziare con le impugnite disposizioni».

Nessuna stima, difatti, è stata elaborata in ordine alla «platea di imprese che, rinunciando al contenzioso, saranno tenute a una corresponsione ridotta della quota di ripiano posta a loro carico». Su tali profili si diffonde la memoria illustrativa della ricorrente, che adombra il rischio di un «cumulo di risorse», suscettibile di rendere il contributo statale «slegato da ogni legittimo presupposto giuridico e/o causale».

8.3.- I rilievi della regione colgono nel segno, nei limiti che ora saranno precisati.



È significativo, anzitutto, che la ricorrente abbia esteso l'impugnazione anche all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

Le risorse stanziare per il fondo sono state determinate proprio in base al meccanismo che la disposizione impugnata tratta. Tra l'istituzione del fondo, nella conformazione che la ricorrente censura, e tale meccanismo di agevolazione intercorre, dunque, un nesso inscindibile: dalla scelta di alleviare gli oneri delle imprese trae origine anche il fondo, con la dotazione che gli è stata concretamente assegnata.

Tuttavia, nel congegno che la disciplina impugnata modella, si può scorgere un'intrinseca antinomia tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese.

Tale antinomia trascende il rango dei meri inconvenienti di fatto, in quanto è insita nello stesso assetto che il legislatore, in via generale e astratta, ha delineato.

Delle risorse assegnate dallo Stato le regioni e le province autonome si giovano anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate.

La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo.

8.4.- L'incongruenza riscontrata si riverbera anche su un equilibrato e armonico assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni, presidiato dall'art. 119 Cost. La lesione dei criteri che presiedono a tale assetto radica l'interesse della regione a ricorrere contro le disposizioni statali, idonee a vanificare le esigenze di distribuzione trasparente e razionale delle limitate risorse disponibili negli ambiti in cui si esplica l'autonomia garantita dalla Costituzione.

8.5.- Occorre, dunque, ripristinare il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse, già stanziare dal legislatore statale al fine precipuo di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile, per le regioni, l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici.

Il punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti si rinviene nel riconoscimento a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso.

In tal modo, si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale.

Le somme del fondo sono così interamente destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del payback.

9.- In conclusione, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito.

In forza della declaratoria di illegittimità costituzionale, tale riduzione è dunque riconosciuta in termini generali e non è subordinata alla scelta della definizione bonaria del contenzioso e alla presentazione di apposita istanza di avvalersi di tale modalità agevolata, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240139

N. 140

Sentenza 3 - 22 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Modalità di ripianamento dello sfioramento del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici - Ripartizione a carico delle aziende fornitrici, per gli anni 2015-2018, di una quota degli importi (c.d. payback sui dispositivi medici) - Denunciata violazione de principi, anche convenzionali, di ragionevolezza, proporzionalità, irretroattività, affidamento, della libertà di iniziativa economica privata, nonché della riserva di legge in materia di tributi e prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 9-ter, modificato dall'art. 18, comma 1, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, promossi con ordinanze del 24 e 30 novembre 2023 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, iscritte ai numeri 165, 167, 168, 169 e 170 del 2023 e ai numeri 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 del 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 2, 3, 12 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Siemens Healthcare srl, Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, Smiths Medical Italia srl, ICU Medical Europe srl e ICU Medical Italia srl, Therakos (UK) Limited, Miltenyi Biotec srl, Boston Scientific spa, Confindustria Dispositivi Medici - Federazione nazionale tra le imprese operanti nei settori dei dispositivi medici e delle tecnologie biomediche, Roche Diagnostics spa, Aesse Chirurgica srl, DiaSorin spa e DiaSorin Italia spa con socio unico, Diatek srl, Alcon Italia spa, HS - Hospital Service spa, Ab Sciex srl, Samo Biomedica srl, Servizi Ospedalieri spa, Acilia H.S. srl, Hollister spa, Thermo Fisher Diagnostics spa, Bracco Imaging spa e della Regione Toscana; nonché gli atti d'intervento di Medtronic Italia spa, di FRL Medical Service srl, di Instrumentation Laboratory spa e di Med-El Elektromedizinische Geraete Gmbh - Unità Locale Italiana, Buhlmann Italia srl e del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nella udienza pubblica del 22 maggio 2024 i Giudici relatori Maria Rosaria San Giorgio e Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Piero Fianza per Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa, Luigi Quinto per FRL Medical Service srl, Leonardo Salvemini per Med-El Elektromedizinische Geraete Gmbh - Unità Locale Italiana, Giuseppe Tempesta per Buhlmann Italia srl, Simone Cadeddu per Alcon Italia spa, Roberto Cursano per Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, Smiths Medical Italia srl, ICU Medical Europe srl e ICU Medical Italia srl, Diego Vaiano per Siemens Healthcare srl, Boston Scientific spa e Confindustria Dispositivi Medici - Federazione nazionale tra le imprese operanti nei settori dei dispositivi medici e delle tecnologie biomediche, Massimo Luciani per Servizi Ospedalieri spa, Maria Alessandra Sandulli per Therakos (UK) Limited, Maurizio Piero Zoppolato per Miltenyi Biotec srl, Giuseppe Franco Ferrari per Roche Diagnostics spa, Antonietta Favale per Aesse Chirurgica srl, Luisa Torchia per DiaSorin spa e DiaSorin Italia spa con socio unico, Sebastiana Dore per Diatek srl, Roberto Bottacchiari per HS - Hospital Service spa, Mario Zoppellari per Ab Sciex srl, Micaela Grandi per Samo Biomedica srl, Santi Dario Tomaselli per Acilia H.S. srl, Giovanni Mania per Hollister spa, Claudio Bonora per Thermo Fisher Diagnostics spa, Sonia Selletti per Bracco Imaging spa, Barbara Mancino per la Regione Toscana e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni, Marina Russo, Gaetana Natale e Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 3 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con sedici ordinanze, di identico tenore, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Il TAR Lazio premette che i giudizi hanno ad oggetto l'impugnazione, da parte di aziende fornitrici di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (SSN), dei provvedimenti con cui sono stati stabiliti a livello nazionale e regionale, per le annualità 2015-2018, i tetti di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici, ed è stato previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale sia a parziale carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici. Sono stati altresì impugnati i provvedimenti regionali attuativi dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, adottati per procedere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende fornitrici.

Il rimettente rileva che l'art. 17, comma 1, lettera c), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, aveva previsto - con decorrenza dal 1° gennaio 2013 - che la spesa sostenuta dal SSN per l'acquisto dei dispositivi medici venisse



fissata entro un tetto a livello nazionale, determinato annualmente dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e un tetto a livello di ogni singola regione. Le regioni avrebbero dovuto monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici: l'eventuale superamento del predetto valore sarebbe stato posto interamente a carico della regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

Successivamente, l'art. 9-ter, comma 9, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, ha previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale per l'acquisto di dispositivi medici di cui al comma 8, dichiarato con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia posto «a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017». Le aziende fornitrici di dispositivi medici concorrono «alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale». Ai sensi dell'ultimo periodo del medesimo comma 9, le modalità procedurali del ripiano vanno «definite, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

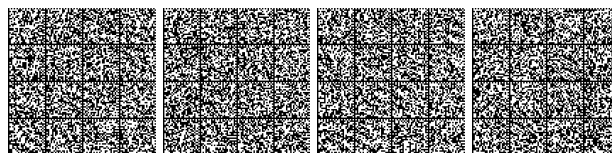
Infine, l'art. 18 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, ha introdotto, nell'ambito dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, il comma 9-bis, che - derogando alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 del menzionato art. 9-ter e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto ministeriale di cui al comma 8 - ha assegnato alle regioni e alle province autonome il compito di definire «con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale». Si è anche prevista l'adozione di «linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali», per mezzo di un decreto del Ministro della salute, da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale che dichiara il superamento del tetto di spesa. Il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, avrebbe, quindi, individuato con decreto 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018) i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascun anno il tetto per tutte le regioni al 4,4 per cento del fabbisogno sanitario regionale standard, e con decreto 6 ottobre 2022 (Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018) ha adottato le linee guida previste dal citato comma 9-bis.

3.- Il TAR Lazio, in punto di rilevanza, osserva che la disciplina censurata, per la sua chiarezza testuale, non si presta a interpretazioni adeguatrici e che, dalla sua applicazione, discende l'obbligo per le aziende ricorrenti di provvedere al ripianamento del tetto di spesa attraverso il pagamento delle somme richieste dalle regioni con i provvedimenti impugnati.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 70 del 2017, che ha escluso il contrasto con l'art. 3 Cost. dell'istituto del "payback" con riferimento ai farmaci, sottolineando le differenze tra quella decisione e il caso in esame, ove, tra l'altro, il legislatore non avrebbe individuato alcuna finalità precisa che legittimi la disposizione censurata, se non quella di ripianare il disavanzo sanitario.

Il sistema, per come delineato dalla normativa richiamata, sarebbe in contrasto con l'art. 41 Cost. perché irragionevole nel suo complesso. L'attività imprenditoriale sarebbe, infatti, compressa attraverso prescrizioni eccessive, che non considerano che le imprese hanno partecipato a gare pubbliche ove vige un criterio di sostenibilità dell'offerta in base al quale i ribassi proposti, proprio al fine di assicurare la serietà dell'offerta medesima, devono risultare sostenibili in termini di margine di guadagno. Sarebbero, in particolare, erosi gli utili, senza la garanzia della permanenza di un minimo ragionevole margine di profitto «e addirittura senza che siano coperti i costi (atteso che la norma, per determinare l'ammontare del ripiano, fa riferimento al fatturato e non invece al margine di utile)».

Inoltre - rileva il rimettente - poiché il tetto regionale di spesa annuale per l'acquisto dei dispositivi medici, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, è stato fissato solo con il decreto ministeriale 6 luglio 2022, le regioni hanno acquistato i dispositivi medici senza avere come riferimento un tetto di spesa regionale predefinito, mentre le aziende fornitrici di dispositivi medici hanno partecipato alle gare senza poter prevedere l'impegno economico richiesto in conseguenza del payback e «senza poter formulare in alcun modo un'offerta economica che tenesse conto degli effettivi costi da sostenere con riferimento a ogni singola fornitura».



5.- La disciplina censurata sarebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, per violazione dei principi dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, in quanto la previsione dei tetti regionali di spesa e la conseguente quantificazione della quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici determinerebbero una compromissione sostanziale dell'utile calcolato dall'azienda al momento della partecipazione alle gare indette dalle regioni, potendo anche causare l'azzeramento di detto utile. Il rimettente, richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul principio della certezza del diritto, ritiene che l'art. 9-ter non avrebbe consentito alle aziende fornitrici di individuare in modo chiaro e preciso la prestazione economica loro richiesta in concreto in sede di gara, per la mancata predeterminazione del tetto regionale di spesa e delle modalità di calcolo di questo, determinandosi di conseguenza un'incertezza del sinallagma contrattuale.

6.- La normativa in questione recherebbe un *vulnus* altresì all'art. 23 Cost. Premessa la natura non tributaria, ma di prestazione patrimoniale imposta per legge, del prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende fornitrici, il rimettente ritiene che tale imposizione sarebbe stata adottata in assenza della previsione a livello legislativo di specifici criteri direttivi idonei a indirizzare la discrezionalità amministrativa nell'attuazione della norma, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, sarebbero indeterminati i criteri per la fissazione da parte delle amministrazioni dei tetti regionali di spesa, nonché quelli volti a considerare la diversità dei dispositivi medici da ricomprendere nel calcolo dell'ammontare della spesa rilevante ai fini del *payback*. Osserva il rimettente, poi, che, la normativa censurata, che dovrebbe trovare la sua *ratio* «nella corresponsabilizzazione delle aziende fornitrici che traggono vantaggio dalle forniture agli enti del SSN attraverso la loro compartecipazione agli oneri derivanti dal superamento dei tetti regionali di spesa», determina l'ammontare del ripiano in riferimento al fatturato e non al margine di utile, così colpendo l'intero reddito di impresa. La previsione, inoltre, opera a partire dal 2015 e senza alcun limite temporale, mentre in base alla giurisprudenza costituzionale sarebbero giustificati solo temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere «un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali».

7.- Si sono costituite in giudizio tutte le società ricorrenti nei giudizi a quibus. Esse contestano la legittimità costituzionale del sistema delineato dal legislatore con la disciplina censurata, che opererebbe in modo aleatorio e unilaterale, incidendo in maniera imprevedibile sui prezzi stabiliti all'esito delle procedure di gara e rendendo impossibile per le aziende fornitrici la programmazione della propria attività economica. Il meccanismo del *payback* condurrebbe anche a una deresponsabilizzazione del soggetto pubblico, libero di sfiorare i tetti beneficiando del ripiano postumo a carico delle aziende del settore, che invece non avrebbero alcuno strumento per valutare l'andamento della spesa sui dispositivi sanitari. L'incongruità della misura deriverebbe anche dalla circostanza che l'entità del riparto è calcolato in proporzione ai fatturati degli operatori economici, senza considerare che il fatturato aziendale coincide con i ricavi e non con il guadagno effettivo del fornitore e, come tale, non può ritenersi espressione della effettiva capacità contributiva degli operatori. È contestata altresì la natura di misura permanente del *payback*, che sarebbe sganciato da esigenze straordinarie e contingenti di ripianamento dello scostamento rispetto alla spesa programmata. Molte delle parti private lamentano, poi, che il legislatore non avrebbe individuato adeguati criteri per la determinazione dei tetti regionali, tenendo soprattutto conto dell'incidenza delle prestazioni rese dal privato in regime di accreditamento (che, pur fornendo dispositivi medici a strutture che operano in regime di convenzione con il SSN, non è soggetto all'obbligo di ripianamento) e del fenomeno della "mobilità sanitaria interregionale", per cui alcuni pazienti si spostano dalla regione di residenza in un'altra, per usufruire di talune prestazioni sanitarie, specie quelle più complesse.

8.- Nel giudizio iscritto al n. 167 reg. ord. 2023 si sono costituite Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, ICU Medical Europe srl, ICU Medical Italia srl e Smiths Medical Italia srl. Le predette società sostengono che, pur non essendosi costituite nel giudizio di rimessione, sarebbero legittimate a farlo in quello di costituzionalità, in quanto litisconsorti necessarie del giudizio *a quo*, essendo destinatarie dell'ordinanza del TAR Lazio che ha disposto l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami «a tutti i soggetti controinteressati - da intendersi come tali tutte le ditte che hanno fornito alle strutture pubbliche [...] dispositivi medici negli anni di riferimento».

9.- Nel giudizio iscritto al n. 39 reg. ord. 2024 si è costituita, qualificandosi come controinteressata, Alcon Italia spa, che dichiara di essere destinataria dell'obbligo posto dalla disposizione censurata e di avere proposto un autonomo ricorso al TAR Lazio avverso i provvedimenti applicativi della disposizione.

10.- Sono intervenute ad adiuvandum FRL Medical Service srl (nel giudizio iscritto al n. 165 reg. ord. 2023), Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa (nei giudizi iscritti ai numeri 165 reg. ord. 2023 e 41 reg. ord. 2024), Med-El Elektromedizinische Geraete Gmbh - Unità Locale Italiana (nel giudizio iscritto al n. 167 reg. ord. 2023) e Buhlmann Italia srl (nel giudizio iscritto al n. 38 reg. ord. 2024). Tutte le intervenienti sostengono di essere titolari di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, essendo fornitrici di dispositivi medici al Servizio sanitario regionale e, in quanto tali, destinatarie di provvedimenti di richiesta di ripiano dello sfioramento del tetto di spesa regionale, in applicazione della disciplina censurata. Le stesse affermano anche di aver presentato autonomi ricorsi innanzi al TAR Lazio avverso tali provvedimenti.



Con l'ordinanza n. 72 del 2024 gli atti di intervento di Medtronic Italia spa e di Instrumentation Laboratory spa nel giudizio iscritto al n. 165 reg. ord. 2023 sono stati dichiarati non ammissibili.

11.- La Regione Toscana si è costituita nei giudizi iscritti ai numeri 165 e 169 reg. ord. 2023 e 41, 43, 44, 45 e 48 reg. ord. 2024, eccependo l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Lazio per l'assenza di una adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza della violazione dei parametri costituzionali evocati. Nel merito, la Regione sostiene che le questioni sarebbero comunque non fondate, sulla scorta di considerazioni simili a quelle svolte dalla difesa dello Stato. In particolare, la Regione Toscana osserva che la misura del riparto imposto a ciascuna azienda sarebbe proporzionata e che il payback sarebbe essenziale al fine di garantire il rispetto del principio del pareggio di bilancio, attraverso la razionalizzazione e il contenimento della spesa. Sarebbe, poi, indimostrata l'affermazione del rimettente secondo cui l'applicazione del meccanismo del payback non garantirebbe la remuneratività delle commesse pubbliche affidate alle aziende fornitrici di dispositivi medici al SSN.

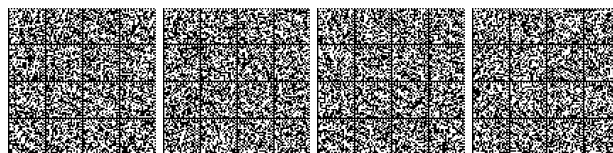
12.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi e, dopo aver delineato il quadro normativo sotteso alla vicenda in esame, ha fatto presente che l'art. 8 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, ha posto a carico del bilancio dello Stato, per il periodo 2015-2018, l'importo di 1.085 milioni di euro, pari al 52 per cento dell'onere originariamente richiesto alle aziende private, le quali - per effetto del suddetto intervento normativo - hanno visto ridotta la quota di ripiano a proprio carico, residua in misura del solo 48 per cento (valore assoluto circa 1000 milioni di euro), in caso di rinuncia ai contenziosi pendenti. Ha, quindi, evidenziato l'impatto sulla finanza pubblica di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme oggetto del presente giudizio.

Quanto al merito delle questioni sollevate, la difesa dello Stato le ritiene non fondate, innanzitutto in ragione del fatto che la disciplina del payback non avrebbe la finalità di ripianare il disavanzo sanitario ma solo lo scopo della corretta allocazione, tra le varie finalità assistenziali, della spesa sanitaria, al fine di garantire la piena erogazione dei livelli essenziali di assistenza e che, in un'ottica di redistribuzione della ricchezza complessiva tra operatori economici che partecipano alle forniture di dispositivi medici alle strutture pubbliche, il meccanismo in esame sarebbe ragionevole. Il sistema, inoltre, si fonderebbe su dati «del tutto prevedibili» a far data dell'entrata in vigore del censurato art. 9-ter e, in particolare, del suo comma 8: le imprese, quindi, secondo la difesa dello Stato, «ben conoscevano - ovvero avrebbero potuto e dovuto conoscere - sia la normativa sia le dinamiche del mercato nel quale si trovano ad operare, al fine di orientare i propri comportamenti». La disposizione in esame, inoltre, non sarebbe affetta da genericità, fissando tanto i criteri, quanto la procedura per addivenire alla determinazione dei tetti regionali.

13.- Nel giudizio iscritto al n. 165 reg. ord. 2023 sono state depositate due opinioni scritte di amici curiae (associazioni che rappresentano aziende fornitrici di dispositivi medici in favore del SSN) ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Entrambe le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 12 aprile 2024.

In particolare, l'Associazione Fornitori Ospedalieri delle Regioni Puglia e Basilicata - AFORP ha evidenziato la rilevanza socio-economica della questione sottoposta a questa Corte, derivante dall'effetto che l'applicazione del payback produce sulle piccole e medie imprese operanti nel mercato delle forniture sanitarie. Soprattutto per tale tipologia di imprese, l'opinione rimarca l'insostenibilità finanziaria dell'obbligo di ripiano, specialmente se protratto nel tempo. Più in generale, secondo l'amicus curiae, le difficoltà economiche delle imprese, che potrebbero giungere fino a causarne la chiusura e il fallimento, finirebbero con il mettere a rischio gli approvvigionamenti ospedalieri, cagionando il blocco delle forniture. L'opinione, quindi, sostiene e condivide le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, ribadendone gli aspetti salienti.

Anche l'associazione PMI Sanità - Piccole e Medie Imprese Sanità, con la propria opinione scritta, sostiene e ribadisce le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, facendole proprie. In particolare, essa sottolinea la situazione di difficoltà finanziaria delle micro, piccole e medie imprese che operano nel settore e che, pur disponendo di un minor fatturato rispetto alle grandi aziende, «costituiscono i principali fornitori degli enti del SSN». In tale contesto, quindi, la previsione del payback risulterebbe «potenzialmente fatale» non solo per tali imprese, ma anche per lo stesso funzionamento del Servizio sanitario nazionale, anche in considerazione del fatto che, venute meno le piccole e medie aziende, quelle di maggiori dimensioni «alzerebbero i prezzi anche per "sterilizzare" il pagamento del payback, con danno per lo Stato e il SSN». L'amicus curiae, in tale prospettiva, si sofferma sui «rischi» che il sistema del payback produce non solo nei confronti delle imprese, grandi e piccole, ma anche nei riguardi del buon funzionamento del sistema sanitario pubblico, oltre che del «Sistema Paese» complessivamente considerato (cioè, specialmente, per la perdita di gettito fiscale, come conseguenza del fallimento delle imprese fornitrici di dispositivi medici).



14.- Nelle memorie presentate in vista dell'udienza le parti private hanno sostenuto che l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Toscana sarebbe non fondata, poiché le motivazioni presenti nelle ordinanze di rimessione del TAR Lazio sarebbero adeguate e non generiche. Nell'insistere sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte, le imprese fornitrici di dispositivi medici contestano, tra l'altro, l'affermazione della Regione Toscana secondo cui l'incidenza del payback sarebbe irrisoria, in quanto calcolata, all'incirca, al 6 per cento del fatturato complessivo delle aziende. L'incidenza, invece, colpirebbe le imprese in misura percentuale maggiore e, comunque, la Regione non terrebbe conto dell'effettivo peso economico del payback sui bilanci delle aziende e dell'erosione sugli utili che esso causerebbe. Hanno, poi, insistito nelle deduzioni circa l'irragionevolezza del meccanismo del payback applicato alla vendita dei dispositivi medici, anche sulla base della considerazione che i principi formati in materia di payback farmaceutico non potrebbero essere ritenuti validi anche per il settore dei dispositivi medici. Alcune delle parti hanno aggiunto che la normativa censurata non avrebbe adeguatamente fissato i criteri in base ai quali avrebbero dovuto essere individuati i dispositivi medici da considerare nel payback, tanto che tali criteri sarebbero stati delineati soltanto con la successiva circolare del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della salute adottata il 26 febbraio 2020, prot. n. 5496.

15.- La Regione Toscana, con propria memoria, oltre a insistere per l'inammissibilità ovvero per la non fondatezza delle censure sollevate dal giudice rimettente, ha replicato alle osservazioni formulate nelle memorie depositate dalle parti private sostenendo, in particolare, che sarebbe irrilevante la circostanza, rappresentata da alcune imprese fornitrici, che la procedura di calcolo non considera le prestazioni rese dalle strutture private convenzionate e il fenomeno della mobilità sanitaria interregionale, tenuto conto che il payback incide sulle imprese in proporzione al fatturato realizzato. Essa sottolinea, poi, che la disciplina censurata intende ricomprendere tutti i dispositivi medici e che la definizione di dispositivo medico è ampiamente consolidata a livello normativo. La Regione osserva anche che alcune parti private, nelle proprie difese, hanno richiamato profili di illegittimità costituzionale non sollevati dalle ordinanze di rimessione, tra i quali quello relativo alla asserita violazione dell'art. 53 Cost. in ragione della natura tributaria del contributo dovuto. In proposito, essa rammenta che, per costante giurisprudenza costituzionale, non è consentito alle parti di ampliare il *thema decidendum* fissato dal giudice rimettente.

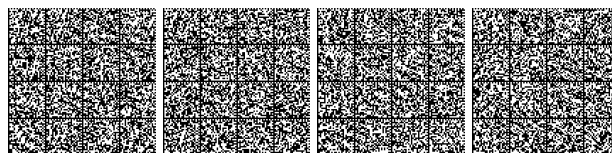
16.- Con memoria depositata in vista dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato alcune osservazioni sul meccanismo del payback, avuto particolare riguardo all'entità dell'impatto economico del meccanismo stesso sul bilancio dello Stato sia nel quadriennio 2015-2018 sia, attraverso una stima realizzata sulla base dei dati forniti dalle regioni, per gli anni dal 2019 al 2023. La difesa statale osserva che, ove venisse meno il meccanismo del payback, si profilerebbe la necessità di incrementare, per un importo complessivo di quasi cinque miliardi di euro, il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Si potrebbero, inoltre, generare «pressioni sulla spesa sanitaria pubblica, con oneri non quantificati aggiuntivi ed effetti sulla corretta, efficiente ed appropriata erogazione dei LEA», e in talune regioni potrebbero determinarsi i presupposti per un incremento delle aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) «e finanche le condizioni per la sottoposizione a piani di rientro dai deficit sanitari».

Considerato in diritto

1.- Le sedici ordinanze di rimessione del TAR Lazio, meglio descritte nel Ritenuto in fatto, sottopongono a questa Corte, con argomenti identici, dubbi di legittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU - dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, che pone a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale una quota di quanto necessario a ripianare lo sfioramento del tetto di spesa imposto alle regioni per i relativi acquisti (cosiddetto payback per i dispositivi medici).

Il TAR Lazio, nei giudizi a quibus, è chiamato a decidere sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi che hanno dapprima certificato, per le annualità 2015-2018, l'avvenuto superamento dei tetti di spesa e che, conseguentemente, previa adozione di atti prodromici, hanno intimato alle aziende fornitrici il pagamento di somme a titolo di parziale ripiano dello sfioramento, in applicazione di quanto previsto dalle disposizioni che formano oggetto dell'incidente di legittimità costituzionale.

Secondo il rimettente, tali disposizioni, originate dalla sola finalità di ripianare il disavanzo sanitario, contrasterebbero anzitutto con l'art. 41 Cost., per la irragionevolezza del sistema così ideato, tale da comprimere eccessivamente la libera attività imprenditoriale delle aziende coinvolte. Queste, infatti, ai fini del menzionato ripianamento,



sono chiamate *ex lege* a restituire somme ricavate dalla vendita dei dispositivi medici, nonostante il relativo prezzo sia stato fissato all'esito di gare pubbliche governate dai criteri di serietà e di sostenibilità dell'offerta, oltretutto «senza la garanzia che permanga un minimo ragionevole margine di utile e addirittura senza che siano coperti i costi». La misura così imposta sarebbe dunque incongrua, in quanto priva di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra il diritto di iniziativa economica privata e l'utilità sociale, avuto anche riguardo alla ritardata fissazione del tetto di spesa annua regionale, che, secondo il giudice *a quo*, sarebbe intervenuta solo nel 2022, quando cioè il periodo di riferimento (annualità dal 2015 al 2018) era da tempo decorso.

Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, per contrasto con i principi dell'affidamento, della ragionevolezza e della irretroattività. Le disposizioni censurate non avrebbero consentito alle imprese fornitrici di conoscere, in sede di gara, la prestazione economica loro richiesta, non essendo stati previamente determinati né il tetto regionale di spesa né le relative modalità di calcolo, con conseguente «incertezza del sinallagma contrattuale». Il rimettente richiama, a sostegno della sua prospettazione, la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, secondo la quale il principio della certezza del diritto esige chiarezza e precisione nella normativa atta a comportare conseguenze svantaggiose per i privati, ed evidenzia che, fino al 2022, non era ancora stata effettuata alcuna verifica in ordine ai tetti di spesa. L'introduzione, nel 2022, della specifica disposizione che ha consentito di definire il tetto per le annualità 2015, 2016, 2017 e 2018 (il comma 9-bis dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, come convertito) avrebbe, pertanto, inciso su rapporti contrattuali già chiusi.

Infine, il meccanismo del *payback* si porrebbe in contrasto con l'art. 23 Cost., imponendo una prestazione patrimoniale non avente natura tributaria e non assistita da specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nell'attuazione della previsione di legge. A fronte dell'indeterminatezza dei criteri per la fissazione dei tetti regionali di spesa, nonché della mancata considerazione delle varie e molteplici tipologie di dispositivi medici che caratterizzano il vastissimo mercato di riferimento, il potere così rimesso dalla legge all'amministrazione esorbiterebbe dai limiti imposti dall'art. 23 Cost., come elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte.

2.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi in epigrafe, perché le ordinanze di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni comuni.

3.- Sempre in via preliminare, va ribadito quanto affermato nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sulla non ammissibilità degli interventi spiegati da FRL Medical Service srl (nel giudizio iscritto al n. 165 reg. ord. 2023), Med-El Elektromedizinische Geraete Gmbh - Unità Locale Italiana (nel giudizio iscritto al n. 167 reg. ord. 2023), Buhlmann Italia srl (nel giudizio iscritto al n. 38 reg. ord. 2024), Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa (nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. 2024); nonché sulla non ammissibilità delle costituzioni in giudizio di Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, ICU Medical Europe srl, ICU Medical Italia srl e Smiths Medical Italia srl (nel giudizio iscritto al n. 167 reg. ord. 2023) e di Alcon Italia spa (nel giudizio iscritto al n. 39 reg. ord. 2024).

4.- Va poi rilevato che non vengono qui in considerazione gli argomenti sollevati da alcune delle parti private, volti a far valere dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 53 Cost., in ragione della natura tributaria del contributo dovuto. Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti, quindi, ad ampliare o modificare il contenuto delle ordinanze di rimessione (tra le molte, sentenze n. 161 del 2023, n. 228 e n. 186 del 2022 e n. 252 del 2021).

5.- Ancora in via preliminare, va rilevata la non fondatezza della eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana, la quale lamenta l'assenza, nelle ordinanze di rimessione, di una adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza delle censure. Infatti, il corredo motivazionale delle ordinanze di rimessione non è generico, né si limita a richiamare per *relationem* le argomentazioni delle parti nei rispettivi giudizi principali, ma contiene, invece, una specifica illustrazione delle ragioni di censura e autonome valutazioni circa le violazioni denunciate.

6.- La disamina, nel merito, delle questioni sollevate dal TAR Lazio richiede una ricostruzione del quadro normativo in cui si iscrive la disciplina oggetto di censura.

L'art. 17, comma 1, lettera c), del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nell'ambito del più generale obiettivo di razionalizzare la spesa sanitaria, ha introdotto la previsione di un tetto di spesa cui assoggettare gli acquisti, da parte del SSN, dei dispositivi medici, tetto da definire sia a livello nazionale che regionale. Quanto al primo, esso, a decorrere dal 2014, è stato fissato al valore del 4,4 per cento del fabbisogno sanitario nazionale standard (art. 15, comma 13, lettera f, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135). Il tetto di spesa regionale, per le annualità 2015, 2016, 2017 e 2018, oggetto specifico del presente giudizio, è stato fissato, per ciascuna regione, nella medesima misura del



4,4 per cento del fabbisogno regionale standard, con atto n. 181/CSR, del 7 novembre 2019, adottato (secondo quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 1, lettera b, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito) in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

In ordine alle conseguenze del superamento del tetto, il richiamato art. 17, comma 1, lettera c), alinea, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, stabiliva che la relativa spesa fosse interamente a carico della regione interessata, con ripiano da realizzarsi attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

L'art. 9-ter, comma 9, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, ha innovato rispetto a tale disciplina, ponendo a carico delle aziende fornitrici dei dispositivi medici una quota del ripiano del superamento del tetto di spesa regionale. Sono coinvolte tutte le imprese che forniscono, agli enti del Servizio sanitario nazionale, dispositivi medici di qualunque tipologia o classificazione. Assume rilievo, dunque, l'omnicomprensiva definizione di «dispositivo medico» che si rinviene, attualmente, nel regolamento (UE) n. 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio (testo rilevante ai fini del *SEE*). Secondo tale definizione (art. 2, numero 1, del regolamento UE n. 2017/745), per dispositivo medico si intende «qualunque strumento, apparecchio, apparecchiatura, software, impianto, reagente, materiale o altro articolo, destinato dal fabbricante a essere impiegato sull'uomo, da solo o in combinazione», per determinate destinazioni d'uso medico, «e che non esercita nel o sul corpo umano l'azione principale cui è destinato mediante mezzi farmacologici, immunologici o metabolici, ma la cui funzione può essere coadiuvata da tali mezzi».

Ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9, in esame, la quota di ripiano messa a carico delle aziende private segue un andamento crescente nel tempo: essa è pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento nell'anno 2017 e successivi. Il comma 9 aggiunge che ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote «in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale», rimettendo la definizione delle modalità procedurali di ripiano ad un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro della salute.

Il superamento del tetto di spesa regionale richiede un'apposita certificazione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre di ogni anno. Per l'anno 2019, la rilevazione è effettuata entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni successivi, entro il 30 aprile dell'anno seguente a quello di riferimento, «sulla base dei dati risultanti dalla fatturazione elettronica, relativi all'anno solare di riferimento» (così stabilisce il comma 8 dell'art. 9-ter in esame, come riscritto dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»).

Il sistema del *payback*, così delineato, è rimasto a lungo inattuato. Solo con il decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e limitatamente alle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018, si è avuta la certificazione del superamento del tetto di spesa, con conseguente quantificazione, regione per regione, dell'ammontare dello scostamento.

È poi intervenuto il legislatore che, con specifico riguardo a tali annualità, ha stabilito la procedura successiva da seguire: il comma 9-bis dell'art. 9-ter qui in esame (introdotto il 9 agosto 2022 dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 115 del 2022, come convertito) ha incaricato le regioni e le province autonome di definire, con proprio provvedimento, «l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale». Di seguito, previa adozione con decreto ministeriale di «linee guida propedeutiche», le regioni e le province autonome avrebbero dunque dovuto adottare i provvedimenti che impongono il ripiano alle aziende fornitrici, effettuando le conseguenti iscrizioni nel bilancio del settore sanitario 2022, con obbligo di tali aziende di provvedere ai «versamenti in favore delle singole regioni e province autonome entro trenta giorni dalla pubblicazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Le scansioni procedurali previste dal comma 9-bis sono state seguite dalle autorità competenti. Con decreto 6 ottobre 2022 il Ministro della salute - previa intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 28 settembre 2022 - ha adottato le linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto relativo alla spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ribadendo sia le relative percentuali di riparto a carico delle aziende, sia la misura del concorso di ciascuna azienda, conformemente alle previsioni di legge. Le singole regioni hanno, dunque, provveduto all'adozione dei provvedimenti di recupero delle somme, nei confronti delle singole aziende fornitrici, che formano oggetto dei giudizi principali pendenti dinanzi al TAR Lazio.



L'art. 4, comma 8-*bis*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), inserito dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha poi differito al 30 aprile 2023 il termine fissato per l'adempimento da parte dei fornitori.

Successivamente, l'art. 8 del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, ha istituito, presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo con dotazione pari a 1.085 milioni di euro per l'anno 2023. Esso è esplicitamente raccordato al ripiano del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 (comma 1) e viene assegnato, pro quota, a ciascuna regione e provincia autonoma che ha superato il tetto di spesa in proporzione agli importi alle stesse spettanti per quelle quattro annualità (comma 2). Il comma 3, poi, ha introdotto una misura a beneficio delle aziende fornitrici dei dispositivi medici che non abbiano instaurato controversie, o che intendano abbandonarle, avverso i provvedimenti regionali di recupero. Subordinatamente a quest'ultima condizione, esse sono dunque chiamate al pagamento di un importo più esiguo (solo il 48 per cento della quota di ripiano determinata nei loro confronti), da versarsi entro la data del 30 novembre 2023. Per le aziende fornitrici che non si avvalgono di tale facoltà «resta fermo l'obbligo del versamento della quota integrale a loro carico, come determinata dai richiamati provvedimenti regionali o provinciali». La legge ha inoltre previsto che il tempestivo versamento dell'importo pari alla quota ridotta del 48 per cento «estingue l'obbligazione gravante sulle aziende fornitrici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, precludendo loro ogni ulteriore azione giurisdizionale connessa con l'obbligo di corresponsione degli importi relativi agli anni predetti». Su tali previsioni ha poi inciso, come si chiarirà sub punto 8.1., la sentenza di questa Corte n. 139 del 2024.

Da ultimo, l'art. 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), inserito dalla legge di conversione 3 luglio 2023, n. 87, ha previsto la possibilità di modificare la vigente disciplina sul controllo della spesa in materia di dispositivi medici, nelle more della «definizione di una nuova disciplina per la gestione della spesa relativa ai dispositivi medici, che consideri le evoluzioni tecnologiche e le innovazioni nel settore, anche tenendo conto delle iniziative dirette a promuovere l'attuazione del programma di valutazione delle tecnologie sanitarie (Health technology assessment) di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e all'articolo 18 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138».

7.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le disposizioni censurate, occorre preliminarmente chiarire, ai fini dell'esatta perimetrazione dell'odierno *thema decidendum*, che il sindacato di questa Corte deve concentrarsi sulle previsioni concernenti il payback contenute nell'art. 9-*ter* del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, nella misura in cui queste hanno inciso sul periodo 2015-2018.

È in relazione a tale arco temporale, infatti, che il legislatore ha dettato una disciplina apposita, contenuta nel comma 9-*bis* del censurato art. 9-*ter* del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, riguardante le modalità di ripianamento dello sfioramento del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici e sono stati, conseguentemente, adottati i provvedimenti attuativi, oggetto di impugnazione dinanzi al TAR rimettente, con i quali si sono richieste alle imprese fornitrici le relative somme.

8.- Tanto premesso, le questioni non sono fondate per le ragioni di seguito esposte.

8.1.- Va anzitutto precisato che un meccanismo il quale, per effetto del superamento del tetto di spesa, comporti la diminuzione del corrispettivo in danno di imprese che abbiano stipulato contratti di fornitura prima di tale sfioramento, è in linea di principio idoneo a comprimere l'autonomia contrattuale, che rinviene il proprio fondamento nell'art. 41 Cost.

Tuttavia, l'iniziativa economica privata incontra il limite dell'utilità sociale, il che la rende compatibile con la possibile previsione legale di un contributo di solidarietà, nei limiti che questa Corte ha già in passato definito. In particolare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli interventi del legislatore che limitano la libertà d'impresa al fine di tutelare l'utilità sociale non possono concretizzarsi in misure tali «da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990; più di recente, sentenza n. 113 del 2022).

Le finalità di utilità sociale perseguite dalla norma «non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore» (sentenza n. 46 del 1963), essendo sufficiente «la rilevabilità di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo» (sentenze n. 63 del 1991, n. 388 del 1992 e n. 446 del 1988), ferma l'esigenza che l'individuazione delle medesime [finalità] «non appaia arbitraria» e che le stesse non siano perseguite dal legislatore mediante misure palesemente incongrue (tra le molte, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 428 del 2008)» (sentenza n. 94 del 2013). Inoltre, «il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata



e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.)» (sentenza n. 113 del 2022, citata). Si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori» (sentenza n. 218 del 2021).

In linea con la richiamata giurisprudenza, questa Corte deve, dunque, vagliare se il meccanismo del payback sui dispositivi medici, come applicabile negli anni dal 2015 al 2018, costituisca una misura ragionevole e proporzionata.

La finalità della disciplina censurata è quella di garantire la razionalizzazione della spesa sanitaria: ad essa è intitolata la rubrica dell'art. 9-ter. A tale finalità - peraltro strettamente funzionale anche alla tutela della salute - risponde la fissazione di un tetto di spesa nazionale e regionale per l'acquisto di dispositivi medici. In un contesto di forte complessità ed eterogeneità delle spese sanitarie, il tetto serve ad allocare risorse certe per l'acquisto dei dispositivi, affinché esse siano in equilibrio con altre voci di uscita finanziaria.

Ciò posto, il meccanismo del payback presenta criticità con riguardo, soprattutto, alla tutela delle aspettative delle imprese e alla certezza dei rapporti giuridici. Tuttavia, considerate le plurime e rilevanti finalità perseguite dal legislatore, il meccanismo in esame, per come operante nel circoscritto periodo di cui al comma 9-bis, non risulta irragionevole né sproporzionato.

Esso non è irragionevole poiché pone a carico delle imprese un contributo solidaristico che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste.

Quanto alla valutazione della proporzionalità del meccanismo in questione, assume decisivo rilievo il fatto che questa Corte, con sentenza n. 139 del 2024, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, istitutivo del sopra menzionato fondo di 1.085 milioni di euro «nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 [...], con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito».

In tal modo, anche le aziende che non hanno rinunciato al contenzioso sono tenute a versare, per le annualità 2015, 2016, 2017 e 2018, una somma corrispondente a meno della metà di quella ad esse richiesta con i provvedimenti impugnati nei giudizi a quibus.

Si tratta di una riduzione significativa, che rende l'onere a carico delle imprese, limitatamente al suddetto periodo, non sproporzionato. Né può ritenersi che il payback abbia ridotto eccessivamente i margini di utile delle imprese, essendo indimostrato che si sia prodotto un tale effetto (si veda la sentenza n. 203 del 2016).

8.2.- Una volta qualificato il meccanismo in questione quale contributo di solidarietà, da ricondurre all'ambito oggettivo dell'art. 23 Cost., deve escludersi la violazione di tale parametro.

Va richiamata, in proposito, la costante giurisprudenza di questa Corte secondo la quale, per il rispetto della riserva di legge relativa di cui al menzionato parametro costituzionale, devono essere indicati «compiutamente il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima» (sentenza n. 269 del 2017).

La Corte ha anche osservato che non contrasta con il principio della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. l'assegnazione ad organi amministrativi non solo di compiti meramente esecutivi, bensì anche di quello consistente nel determinare elementi, presupposti o limiti, variamente individuabili, della prestazione stessa, sulla base di dati e valutazioni di ordine tecnico (sentenze n. 27 del 1979 e n. 129 del 1969).

Il principio della riserva relativa non è violato neppure in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, dei limiti e dei controlli che delimitano l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione, quando gli stessi siano desumibili dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinare la misura della prestazione di cui trattasi (sentenze n. 67 del 1973, n. 21 del 1969, n. 5 del 1963, n. 51 del 1960 e n. 4 del 1957) ovvero quando esista, per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi concernenti la prestazione medesima, un modulo procedimentale con il quale venga a realizzarsi la collaborazione di una pluralità di organi al fine di escludere eventuali arbitrii dell'amministrazione (sentenza n. 507 del 1988).

Quanto all'entità della prestazione imposta, la riserva di legge può considerarsi rispettata qualora essa costituisca «il corrispettivo di un'attività il cui valore economico sia determinabile sulla base di criteri tecnici, e il corrispettivo debba per legge essere determinato in riferimento a tale valore» (sentenza n. 435 del 2001).



La disciplina censurata, in relazione al quadriennio considerato, contiene tutti gli elementi richiesti dalla giurisprudenza costituzionale perché possa considerarsi rispettata la riserva di legge.

Essa, infatti, individua esplicitamente sia i soggetti su cui grava l'obbligo (le imprese che hanno venduto agli enti del SSN dispositivi medici nelle regioni che hanno sfiorato il tetto) sia l'oggetto della prestazione imposta (il ripianamento, nella misura percentuale prevista dalla legge, dello sfioramento). Inoltre, un'ulteriore garanzia a tutela della riserva di legge si rinviene nella circostanza che l'art. 9-ter fornisce, ai commi 8, 9 e 9-bis, le indicazioni generali sulla procedura da seguire per addivenire alla determinazione del ripianamento dovuto dalle aziende. All'amministrazione, dunque, è rimessa la sola attività tecnica necessaria per la quantificazione dell'importo del ripianamento, mentre la normativa censurata consente di conoscere gli elementi essenziali della prestazione imposta.

Non rileva, infine, in senso contrario, la circostanza che il payback colpisca in maniera indistinta la fornitura di qualsiasi dispositivo medico, trattandosi di una scelta del legislatore, che risulta legittima a fronte della sussistenza di una definizione di dispositivo medico chiaramente evincibile dal panorama normativo esistente.

8.3.- Quanto alle censure riferite agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, viene contestata la violazione dei principi di ragionevolezza, di irretroattività e di affidamento.

Sotto il primo profilo, come già chiarito, l'incisione patrimoniale prodotta dalla disciplina censurata si giustifica, limitatamente alle annualità di prelievo che formano oggetto dei procedimenti a quibus, nell'ambito del più complesso bilanciamento operato dal legislatore.

Per quel che riguarda la denunciata violazione del principio di irretroattività, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, non è nella specie ravvisabile la portata retroattiva delle disposizioni censurate. Infatti, le imprese fornitrici dei dispositivi medici erano consapevoli fin dal 2015, ancor prima dell'indizione delle gare pubbliche, dell'esistenza di un meccanismo di fissazione di un tetto di spesa e del conseguente obbligo di ripiano in caso di sfioramento, che derivava dalle previsioni normative risalenti appunto al 2015.

Lo *ius superveniens* del 2022, con l'introduzione del comma 9-bis nell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, ha solo stabilito di rendere concretamente operative le esistenti procedure per addivenire al ripiano degli sfioramenti a carico delle imprese fornitrici (come si evince dalla rubrica dell'art. 18 del d.l. n. 115 del 2022, come convertito), senza tuttavia innovare sull'aspetto sostanziale della vicenda, già oggetto di una chiara e accessibile disciplina.

Del resto, questa Corte, con riferimento a materia analoga, ha affermato la conformità a Costituzione di un intervento legislativo sopravvenuto che si mantenga nell'ambito di un accorto bilanciamento, secondo modalità non implausibili, delle varie e contrapposte esigenze che vengono in rilievo, quali «l'autonomia contrattuale della parte pubblica e della parte privata, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica sottesi alla manovra di riduzione della spesa» (sentenza n. 169 del 2017).

Alla luce di quanto precede, e venendo al terzo aspetto evidenziato dal rimettente, relativo all'asserita lesione dell'affidamento, questa Corte ritiene che le sopravvenienze normative, di natura solo procedimentale, che a partire dal 2022 hanno reso operativo l'obbligo di ripiano a carico delle imprese fornitrici, non abbiano influito, in modo costituzionalmente insostenibile, sull'affidamento che le parti private riponevano nel mantenimento del prezzo di vendita dei dispositivi medici. Infatti, il predetto obbligo di ripiano e del conseguente esborso ex post era comunque già noto sin dal 2015 nei suoi tratti essenziali, ancorché non nella sua concreta incidenza a carico di ciascuna impresa.

9.- In conclusione, in relazione al periodo 2015-2018, non si ravvisa la violazione dei parametri costituzionali evocati.

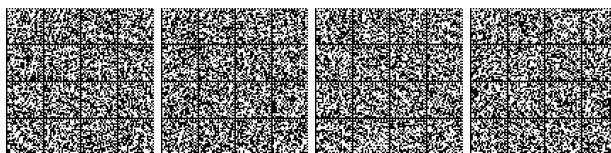
In questi limiti la Corte giudica non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate, quanto al quadriennio 2015-2018, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanita-



rio nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO

Marco D'ALBERTI, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza *quater*, con ordinanze iscritte ai numeri 165 e 167 del registro ordinanze 2023 e ai numeri 38, 39 e 41 del registro ordinanze 2024, pubblicate rispettivamente nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 2, 3 e 12 del 2024.

Rilevato che sono intervenute, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, FRL Medical Service srl (n. 165 reg. ord. 2023), Med-El Elektromedizinische Geraete GmbH - Unità Locale Italiana (n. 167 reg. ord. 2023), Buhlmann Italia srl (n. 38 reg. ord. 2024), Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa (n. 41 reg. ord. 2024);

che le predette società riferiscono di essere aggiudicatrici di appalti pubblici, indetti da numerose aziende sanitarie in tutto il territorio nazionale, aventi ad oggetto la fornitura di dispositivi medici, e sostengono, conseguentemente, di essere portatrici di un interesse inerente all'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, in quanto destinate a subire effetti immediati e diretti derivanti dalla pronuncia di questa Corte;

che riferiscono, altresì, di aver presentato autonomi ricorsi innanzi allo stesso Tribunale, avverso i medesimi atti amministrativi da cui originano i giudizi *a quibus*, e di aver formulato in quella sede analoghe censure di illegittimità costituzionale nei riguardi della disposizione di legge che forma oggetto dei presenti giudizi;

che si sono costituite, nel giudizio iscritto al n. 167 reg. ord. 2023, Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, ICU Medical Europe srl, ICU Medical Italia srl e Smiths Medical Italia srl e, nel giudizio iscritto al n. 39 reg. ord. 2024, Alcon Italia spa;



che le società si definiscono parti controinteressate e litisconsorti necessarie nel giudizio *a quo*, in quanto destinarie dell'ordinanza del TAR Lazio, sezione terza *quater*, 7 giugno 2023, n. 2903, che ha disposto la notificazione per pubblici proclami «a tutti i soggetti controinteressati - da intendersi come tali tutte le ditte che hanno fornito alle strutture pubbliche [...] dispositivi medici negli anni di riferimento»;

che le medesime società aggiungono di avere presentato autonomi ricorsi innanzi al TAR Lazio contro i provvedimenti di ripiano adottati in applicazione della disposizione censurata.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale» (tra le tante, sentenza n. 119 del 2020 e ordinanza n. 14 del 2022);

che, come emerge dagli atti processuali allegati alle ordinanze di rimessione, al momento del promovimento delle questioni di legittimità costituzionale nessuna delle società sopra richiamate era parte originaria nei giudizi *a quibus*, né vi ha spiegato intervento;

che non sono conferenti, in proposito, l'ordinanza di questa Corte n. 13 del 2006, né la sentenza n. 74 del 2023, dal momento che tutte le predette società hanno riferito di aver presentato innanzi al TAR Lazio autonomi ricorsi contro i rispettivi provvedimenti di ripiano, risultando così parti di quei diversi procedimenti;

che, pertanto, le predette società non rivestono la qualità di parte nei giudizi *a quibus*;

che, quanto alla posizione delle società che assumono di avere un interesse ad intervenire, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, va rammentato che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile solo per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (tra le tante, sentenza n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019);

che, nella specie, le società indicate non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettate alla disposizione censurata;

che nemmeno rileva, per costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che le predette società abbiano presentato, innanzi al medesimo TAR rimettente, autonomi ricorsi in cui sono state prospettate questioni di legittimità costituzionale di identico tenore rispetto a quelle relative agli odierni giudizi incidentali «poiché, ove si ritenesse altrimenti, verrebbe sostanzialmente soppresso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale [...] e non sarebbe consentito alla Corte di verificare la rilevanza della questione» (ordinanza n. 202 del 2020);

che, infine, la mancata rimessione a questa Corte degli analoghi giudizi pendenti è frutto di una decisione assunta dal TAR Lazio, nelle more del presente giudizio di costituzionalità (*cfr.*, al riguardo, ordinanza n. 202 del 2020, nonché, di recente, Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n. 4 del 2024);

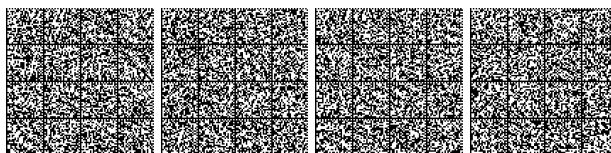
che, per le considerazioni sopra esposte, devono essere dichiarati non ammissibili sia gli interventi di FRL Medical Service srl, Med-El Elektromedizinische Geraete Gmbh - Unità Locale Italiana, Buhlmann Italia srl, Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa, sia le costituzioni in giudizio di Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, ICU Medical Europe srl, ICU Medical Italia srl, Smiths Medical Italia srl e Alcon Italia spa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non ammissibili gli interventi spiegati da FRL Medical Service srl, Med-El Elektromedizinische Geraete Gmbh - Unità Locale Italiana, Buhlmann Italia srl, Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa;
2) *dichiara* non ammissibili le costituzioni in giudizio di Integra LifeSciences Italy srl, Crossmed spa, ICU Medical Europe srl, ICU Medical Italia srl, Smiths Medical Italia srl e Alcon Italia spa.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*



N. 141

Sentenza 2 - 22 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione autonoma Sardegna Possibilità, per gli enti del SSR, di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche oltre il limite previsti dalla disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Estinzione parziale del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Risorse per l'assistenza ospedaliera di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 - Possibile redistribuzione tra gli erogatori privati accreditati anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Autorizzazione alla Giunta regionale per l'incremento della spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011 - Esclusione dal limite indicato degli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto alla spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, artt. 35, comma 2 e 56; legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, art. 5, sostitutivo dell'art. 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 35, comma 2, e 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), e dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21 (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 22 dicembre 2023 e il 27 febbraio 2024, depositati in cancelleria il 22 dicembre 2023 e il 27 febbraio 2024, iscritti ai numeri 35 del registro ricorsi 2023 e 7 del registro ricorsi 2024 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 4 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), tra le quali gli artt. 35, comma 2, e 56, oggetto del presente giudizio.

L'art. 35, comma 2, si porrebbe in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e), e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», così violando l'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile» (comma secondo, lettera l) e la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» (comma terzo), anche con riguardo ai principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Il ricorrente ha impugnato altresì l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 il quale interviene sul testo dell'art. 5, comma 12, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023).

La disposizione impugnata prevede che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e prevede un incremento del tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 «anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la Regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria».

Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che viene indicato come norma interposta; da tale contrasto discenderebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», anche in relazione ai principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Sostiene il ricorrente che i vincoli previsti dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, relativamente alle risorse destinate a coprire la spesa sanitaria, costituirebbero un limite invalicabile non solo per l'amministrazione, ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustificerebbe l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016).

La normativa statale che prevede le suddette misure di riequilibrio recherebbe principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», atteso che essa persegue espressamente la «finalità di far fronte all'elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica». Tale finalità, in quanto imposta dai vincoli di bilancio derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea, si imporrebbe anche alla resistente, dato che l'art. 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» e in materia di «igiene e sanità» - condiziona espressamente l'esercizio delle competenze legislative regionali al rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico statale, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.



2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, la quale evidenzia che l'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 è stato soppresso dall'art. 5, comma 32, lettera *b*), numero 2), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», a decorrere dal 20 dicembre 2023 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 27, comma 1, della medesima legge regionale).

Quanto all'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, la difesa regionale si limita a evidenziare che tale disposizione è stata sostituita dapprima dall'art. 5, comma 32, lettera *f*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 e poi dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21 (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023). Quest'ultima, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, della medesima legge regionale, è entrata in vigore il 30 dicembre 2023.

3.- Con atto depositato in data 22 febbraio 2024 il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 essendo stata la disposizione abrogata senza trovare - medio tempore - alcuna applicazione.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa nella quale dà conto dell'intervenuta modifica dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ad opera dapprima dell'art. 5, comma 32, lettera *f*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 e, successivamente, dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

Ritiene, tuttavia, che tali interventi legislativi non possano condurre a una declaratoria di cessazione della materia del contendere, in quanto non avrebbero rimosso i vizi di legittimità costituzionale dedotti nel ricorso; anzi, la normativa intervenuta sarebbe stata anch'essa successivamente impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2024.

Sostiene l'Avvocatura generale che l'art. 56 si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che individua precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica, imponendo la progressiva riduzione - per tutti gli enti regionali - dei volumi delle prestazioni sanitarie acquistate dai privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera. Da ciò discenderebbe la violazione - per il tramite della citata norma/disposizione interposta - dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2024, ha impugnato l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

L'art. 5 in esame interviene, come detto, sul testo dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 impugnato con ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023.

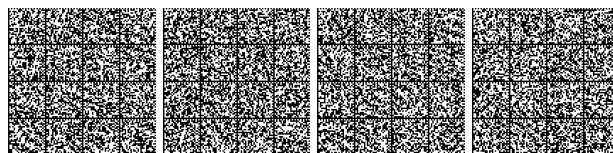
Asserisce l'Avvocatura generale dello Stato che l'impugnato art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale individuierebbe precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica, prevedendo per tutte le regioni e province autonome, la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera.

Evidenzia altresì che il limite di spesa indicato nel primo periodo della disposizione statale è stato rideterminato dall'art. 1, comma 233, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026).

La norma statale interposta, in un'ottica di spending review, porrebbe precisi obiettivi e limiti di spesa per la finanza pubblica cui sarebbero sottoposte le regioni e le province autonome senza alcuna deroga anche qualora la regione provveda con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria. Il mancato rispetto dei predetti vincoli comporterebbe rischi non solo per la finanza pubblica, ma anche per la sostenibilità della spesa del Servizio sanitario regionale (sul punto sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009).

Asserisce altresì il ricorrente che la disposizione statale interposta detta una disciplina che peserebbe in misura proporzionalmente non irragionevole sugli operatori privati in relazione al fine che il legislatore intende realizzare.

La misura di riduzione che i privati sono chiamati a sopportare non potrebbe essere ritenuta un onere eccessivo, anzitutto, per i tempi con i quali è stata imposta; inoltre, la riduzione non sarebbe riferita alle prestazioni già erogate oltre la previsione di spesa massima rideterminata ai sensi della disposizione in contestazione prima della sua entrata in vigore; infine, essa comporterebbe riduzioni quantitative modeste e calibrate in considerazione delle aspettative di credito degli operatori sanitari, in una percentuale minore per il periodo più ravvicinato e un progressivo (pur sempre ridotto) aumento per i periodi successivi.



La disposizione impugnata stabilisce invece che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possano essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e incrementa il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il contrasto con l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, determinerebbe, di conseguenza, la violazione del principio di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, quanto allo *ius superveniens*, ricorda il ricorrente che la prima novella normativa (art. 5, comma 32, lettera f, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023), seppure non impugnata, è stata sostituita dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 e, dunque, potrebbe ritenersi implicitamente abrogata. La disposizione subirebbe, in ogni caso, gli effetti dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del previgente art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Osserva altresì la difesa statale che, qualora il ricorso avverso l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 fosse dichiarato improcedibile alla luce della normativa sopravvenuta, ciò renderebbe ancor più rilevante l'interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

Alla luce di quanto rappresentato, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, e in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale.

6.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Sostiene la difesa regionale che, come tutti gli enti territoriali che si fanno interamente carico della propria spesa sanitaria, la Regione autonoma Sardegna non dovrebbe essere vincolata da norme statali di coordinamento finanziario che definiscono le modalità di contenimento della spesa sanitaria (sul punto viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 125 del 2015), in quanto lo Stato non concorre in alcun modo al finanziamento del Servizio sanitario regionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 231 del 2017) per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e la riduzione delle liste di attesa.

Difatti, secondo quanto previsto dall'art. 1, commi da 834 a 840, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», in particolare dal comma 836, «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

L'incremento della spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati previsto dalla disposizione impugnata inoltre non sarebbe incondizionato, ma rappresenterebbe una facoltà della Giunta regionale di rimodulare la spesa sanitaria con altre categorie di spesa o di incrementarla per l'acquisto di prestazioni da erogatori privati del sistema sanitario regionale, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario generale del sistema sanitario regionale. Per tale motivo, laddove fossero reperite le risorse necessarie, l'applicazione della disposizione regionale non comporterebbe rischi per la sostenibilità della spesa del Servizio sanitario regionale.

La normativa regionale, inoltre, sarebbe finalizzata a dare attuazione all'art. 32 Cost., nell'esercizio della competenza regionale nella materia «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 4 dello statuto speciale; competenza che - per le autonomie che si fanno interamente carico con proprie risorse della spesa sanitaria - sarebbe limitata esclusivamente dai principi volti a garantire le soglie minime degli standard e della spesa necessaria, e non da misure specifiche che incidono sull'utilizzo delle risorse regionali, non consentendo il loro utilizzo per ampliare il soddisfacimento dei bisogni sanitari dei cittadini.

Del tutto inconferente sarebbe il richiamo alla citata sentenza n. 203 del 2016, in particolare per i profili valorizzati dal ricorrente, dal momento che detta pronuncia si riferisce alla competenza legislativa di una regione ordinaria, la cui spesa sanitaria è interamente finanziata dallo Stato. L'esigenza che la spesa sanitaria delle regioni ordinarie sia compatibile con la limitatezza delle disponibilità finanziarie sarebbe riferibile, per tali regioni, alle risorse statali la cui entità non condizionerebbe invece la capacità di spesa della Regione autonoma Sardegna, dal momento che quest'ultima stabilisce autonomamente il limite di risorse da destinare alla tutela della salute della collettività sarda, in relazione agli stanziamenti in bilancio, sul quale unicamente grava la spesa sanitaria regionale.



Poiché, nel caso in esame, la disposizione impugnata prevederebbe espressamente l'obbligo di mantenere l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale, sarebbe evidente che il rischio paventato dal ricorrente di compromissione della sostenibilità della spesa del servizio stesso non sussisterebbe. Tanto più che le regioni ad autonomia speciale devono obbligatoriamente conferire al proprio servizio sanitario, per l'erogazione dei LEA, la quota parametrata a livello statale e, a differenza di quanto avviene con riferimento alle regioni ordinarie nelle quali un eventuale disavanzo implica un risultato negativo di esercizio del settore sanitario, le autonomie speciali possono coprire in corso d'anno l'eventuale eccesso di spesa con il conferimento di risorse proprie aggiuntive.

Il legittimo affidamento dei privati o le loro aspettative non avrebbero in alcun modo inciso sulla scelta di disporre l'incremento contestato, dichiaratamente rivolto a garantire i LEA e la riduzione delle liste di attesa.

L'intervento legislativo regionale, peraltro, sarebbe stato necessario in quanto alla data di approvazione della disposizione regionale impugnata non sarebbe stato più sostenibile il mantenimento del limite del valore della spesa consuntivata nel 2011, ossia riferito a 12 anni prima (ex art. 45 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157).

A riprova di ciò il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) ha ampliato il ventaglio di prestazioni LEA da garantire con tipologie e standard più complessi rispetto al 2011.

Ciò nonostante, l'art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023 non avrebbe mutato la situazione, dal momento che utilizza ancora il valore della spesa consuntivata nel 2011 quale parametro per prevedere un ridottissimo incremento dei limiti di spesa di cui all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Il legislatore regionale avrebbe pertanto esercitato una propria competenza nell'organizzazione e finanziamento del Servizio sanitario regionale nonché la relativa autonomia finanziaria, non comprimibili da specifiche misure statali di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione autonoma Sardegna avrebbe adottato, entro i limiti stabili dalle norme costituzionali e statutarie, una disposizione finalizzata ad aumentare l'offerta di prestazioni ai cittadini attraverso le risorse del proprio bilancio (sul punto sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 11 del 2021, n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009).

L'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 sarebbe, dunque, costituzionalmente legittimo, anche nella parte in cui fissa i limiti di spesa delle prestazioni ospedaliere di alta specialità e di quelle di specialistica ambulatoriale di emodialisi e di radioterapia.

Evidenzia la difesa regionale che per le prestazioni ospedaliere di alta specialità la facoltà di derogare ai limiti di cui all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sarebbe comunque prevista dalla stessa normativa statale costantemente applicata da tutte le regioni e che, relativamente alle prestazioni di specialistica ambulatoriale di emodialisi e di radioterapia, trattandosi di prestazioni "salvavita", nei tavoli di verifica del Ministero dell'economia e delle finanze si sarebbe deciso che il loro finanziamento non debba essere contenuto nel limite della spesa consuntivata nel 2011, in quanto inciderebbe su diritti incompressibili (è citata la sentenza di questa Corte n. 275 del 2016).

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 35, comma 2, e 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

1.1.- L'art. 35, comma 2, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto - ponendosi in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbe l'art. 117, commi secondo, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile» (comma secondo, lettera l), e terzo, Cost. per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», anche con riguardo ai principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

1.2.- Il ricorrente ha impugnato altresì l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che interviene sul testo dell'art. 5, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.



La disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, indicato come norma interposta, e da tale contrasto discenderebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», anche con riguardo ai principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Sostiene il ricorrente che i vincoli previsti dalla norma interposta, relativamente alle risorse destinate a coprire la spesa sanitaria, costituirebbero un limite invalicabile non solo per l'amministrazione pubblica ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustificerebbe l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016).

La normativa statale che prevede le suddette misure di riequilibrio, difatti, recherebbe principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», atteso che essa persegue espressamente la «finalità di far fronte all'elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica». Tale finalità si imporrebbe anche alla resistente, dato che - in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» e in materia di «igiene e sanità» - l'art. 4 statuto speciale condiziona espressamente l'esercizio delle competenze legislative regionali al rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico statale, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

L'Avvocatura generale dello Stato nella memoria illustrativa dà conto che l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 è stato modificato dapprima ad opera dell'art. 5, comma 32, lettera f), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 e, successivamente, dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

Ritiene, tuttavia, che tali interventi legislativi non possano condurre a una declaratoria di cessazione della materia del contendere, in quanto non avrebbero rimosso i vizi di legittimità costituzionale dedotti nel ricorso; tanto che la normativa sopravvenuta è stata anch'essa successivamente impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con successivo ricorso.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2024, ha impugnato l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, che, come visto, modifica l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che ha introdotto i limiti di spesa, successivamente rideterminati dall'art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023, e agli artt. 3 e 4 statuto speciale.

L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 prevede che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possano essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e incrementa il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale individua precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica con violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.- I giudizi, per la parte che qui interessa, riguardano disposizioni in parte coincidenti, impugunate con riferimento agli stessi parametri e con argomentazioni analoghe; pertanto, riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023, gli stessi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica sentenza.

4.- Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, in seguito all'intervento operato dall'art. 5, comma 32, lettera b), numero 2), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ne ha disposto l'abrogazione a decorrere dal 20 dicembre 2023 (come stabilito dall'art. 27, comma 1, della medesima legge), il Consiglio dei ministri, nella riunione del 21 febbraio del 2024, ha deliberato la rinuncia all'impugnativa limitatamente alla disposizione in esame.

Nell'udienza pubblica del presente giudizio la difesa della Regione autonoma Sardegna ha dichiarato di accettare la rinuncia.

Pertanto, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, (*ex multis*, sentenze n. 119 del 2024 e n. 190 del 2022).



5.- L'art. 56 della legge n. 9 del 2023 interviene sull'art. 5, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023; la disposizione è stata poi modificata, dapprima, dall'art. 5, comma 32, lettera *f*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 e poi sostituita dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, impugnato con il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. 2024.

Per tale motivo, si ritiene di esaminare congiuntamente le censure promosse nei confronti di dette disposizioni.

5.1.- Vanno, innanzitutto, esaminati alcuni profili preliminari che riguardano le censure promosse nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e nei confronti dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

Occorre rilevare d'ufficio un profilo di inammissibilità delle censure promosse con il ricorso n. 35 del 2023 nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 con riguardo alla lamentata violazione dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Il ricorrente, difatti, si limita a evocare i predetti parametri costituzionali senza produrre alcuna argomentazione a sostegno dell'asserita lesione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa» (sentenze n. 89 del 2024 e n. 112 del 2023).

Onere che, con riguardo ai citati parametri costituzionali, non risulta assolto dal ricorrente nel presente giudizio e, pertanto, le censure proposte sono inammissibili.

5.2.- Anche per quel che concerne il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. 2024, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., e 3 e 4 statuto speciale, essendo tali parametri evocati dal ricorrente senza una benché minima argomentazione.

Ciò determina, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale già richiamata, l'inammissibilità delle relative censure.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non sono fondate.

L'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha aggiunto un periodo al comma 12 dell'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, il quale dopo la modifica prevede che: «[l]e risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la Regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria».

L'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 prevede che: «1. L'articolo 56 della legge regionale 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), come modificato dall'articolo 5, comma 32, lettera *f*) della legge regionale n. 17 del 2023, è così sostituito: “Art. 56 (Disposizioni in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati) 1. Al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e ridurre i tempi di attesa, fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale, la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. Non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011”».

7.- Ai fini del presente scrutinio, giova premettere una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel quale le disposizioni impugnate si inseriscono.

La disposizione di riferimento in tema di tetti di spesa in materia sanitaria è l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale prevede che «14. Ai contratti e agli accordi vigenti nell'esercizio 2012 [...], per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per



l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. A decorrere dall'anno 2016, in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale [...] e negli accordi bilaterali fra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale [...], in deroga ai limiti previsti dal primo periodo [...]. Il livello di spesa determinato per il 2012 a seguito dell'applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), terzo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».

Successivamente, l'art. 45, comma 1-ter, inserito in sede di conversione del d.l. n. 124 del 2019 ha stabilito che «il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale».

Da ultimo, l'art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023 ha previsto che «[a]l fine di concorrere all'ordinata erogazione delle prestazioni assistenziali ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011 incrementata di 1 punto percentuale per l'anno 2024, di 3 punti percentuali per l'anno 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dall'anno 2026, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale».

Con riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, questa Corte è costante nel ritenere che essi «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017).

Questa Corte ha altresì affermato che i tetti di spesa costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Occorre tuttavia verificare se, nel caso di specie, essi costituiscano un vincolo per la legislazione regionale sarda nella allocazione della spesa sanitaria.

A tal proposito è bene precisare che la Regione autonoma Sardegna rientra nel novero degli enti ad autonomia speciale che provvedono integralmente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. Difatti, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Il finanziamento integrale degli oneri del servizio sanitario regionale a carico del bilancio della Regione autonoma Sardegna comporta, per orientamento costante di questa Corte, che lo Stato non possa intervenire con norme che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Regione autonoma.

È stato difatti affermato che in siffatta ipotesi «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009; successivamente ribadita dalle sentenze n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012 e n. 133 del 2010)» (sentenza n. 11 del 2021).

Dunque, i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario.

Occorre tener conto, altresì, che la Regione autonoma Sardegna non è sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria e che l'intervento regionale oggetto di impugnazione è finalizzato a garantire i livelli essenziali di assistenza e a ridurre i tempi di attesa. Inoltre, come previsto dall'impugnato art. 5, «la Giunta



regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011». Entro il predetto limite, l'entità delle risorse occorrenti agli indicati fini viene stabilita dalla Regione autonoma in relazione alla consistenza del proprio bilancio sul quale grava la spesa sanitaria regionale «fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale». Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 35 del registro ricorsi 2023;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosse, in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023), promosse, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa 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 2 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

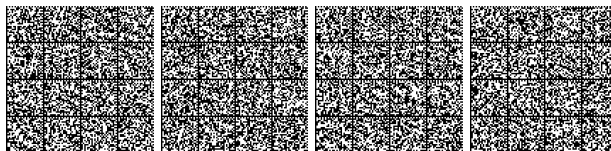
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 142

Sentenza 8 maggio - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra con incremento volumetrico - Definizione dei sottotetti, finalità del recupero e condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza - Possibilità di demolizione parziale di solaio intermedio, escludendo il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Nozione dei sottotetti - Ricomprensione degli spazi coperti, anche se non delimitati lateralmente - Interventi finalizzati ad assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi - Possibilità di deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Inammissibilità delle questioni.

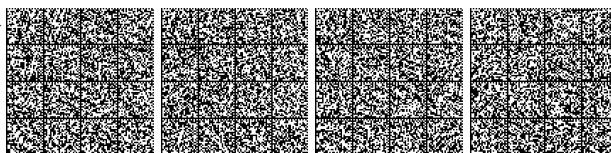
Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza - Possibilità di demolizione parziale di solaio intermedio, escludendo il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Nozione dei sottotetti - Ricomprensione degli spazi coperti, anche se non delimitati lateralmente - Interventi finalizzati ad assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi - Possibilità di deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Possibilità di creare nuovo volume urbanistico anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Possibile recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti anche in zona A, (territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) - Possibilità, per le strutture ricettive alberghiere esistenti, di chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni - Valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Condizioni di ammissibilità degli interventi previsti - Condizioni per gli edifici esistenti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, nonché del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Condizioni di ammissibilità degli interventi previsti - Condizioni per gli edifici esistenti - Possibile estensione anche agli edifici condonati - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale parziale.



Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere di edilizia libera - Interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, artt. 123, commi da 1 a 7 e 11; 124, commi da 1 a 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 131, comma 1, lettera *a*), e 133.
- Costituzione, artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, e 120; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 dicembre 2023, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

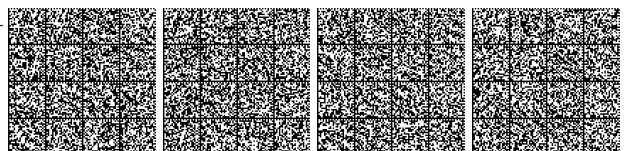
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 22 dicembre 2023 e iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi da 1 a 7 e 11; 124, commi da 1 a 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie) in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, e 120 della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.- Il ricorrente premette che tutte le disposizioni impugnate vanno ascritte alla materia «edilizia ed urbanistica», la quale è assegnata dall'art. 3 dello statuto speciale alla potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna (lettera *f*), con il limite «[dell']armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e [del] rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».



1.2.- Con un primo motivo di ricorso, lo Stato lamenta che il dettato degli articoli da 123 a 128 e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 - tutti ricompresi nel Capo XI intitolato «Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio e urbanistica» -, nel consentire in via generale incontrollati incrementi di cubatura, lederebbe, anzitutto, l'interesse all'ordinato sviluppo urbano, presidiato dalle norme fondamentali di riforma economico-sociali che limitano la competenza legislativa primaria riconosciuta dal predetto art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale e dai principi fondamentali posti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «governo del territorio», e, al contempo, danneggerebbe il territorio nel suo aspetto paesaggistico e ambientale (tutelato dagli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., per mancata osservanza dell'obbligo di pianificazione concertata e condivisa.

1.2.1.- In via principale, il ricorrente si diffonde sulle dedotte illegittimità costituzionali di natura urbanistico-edilizia.

La normativa impugnata autorizzerebbe - per la totalità degli immobili esistenti, in via stabile e non eccezionale e senza una apposita previsione in sede di strumenti urbanistici attuativi - diversi interventi edilizi recanti ampliamenti volumetrici con «profonda alterazione degli standard urbanistici [...], ponendosi in contrasto con il principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio».

Pertanto, le previsioni regionali contrasterebbero con le norme nazionali, richiamate a parametri interposti, stabilite dall'art. 41-*quinq*ues, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), dal decreto ministeriale 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) e dagli artt. 14 e 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)».

1.3.- Per illustrare la censura, l'Avvocatura dello Stato si sofferma, anzitutto, sulle singole disposizioni impugnate.

1.3.1.- L'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 consente gli «[i]nterventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti».

In primo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che, secondo il combinato disposto delle disposizioni contenute nei primi cinque commi, sarebbe autorizzato, tra l'altro, il riuso di «*b*) [...] terrazze coperte e aperte su uno, due, tre o quattro lati, non rilevanti ai fini volumetrici dalle vigenti disposizioni di legge regionali e regolamenti comunali» nonché «*c*) [...] spazi e [...] volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla» e, dunque, sarebbe possibile «chiudere» anche spazi coperti, ma non delimitati lateralmente. Il così assentito aumento di cubatura residenziale, di consistenza non controllabile, darebbe luogo a un incremento di carico urbanistico, con squilibrio degli «standard minimi urbanistici degli strumenti di pianificazione generale».

In secondo luogo, il ricorso contesta che «[i]l comma 6 del medesimo articolo consente ulteriori ampliamenti volumetrici, anche esterni all'involucro geometrico del sottotetto esistente, realizzabili anche in zona A (territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) ai sensi del comma 7».

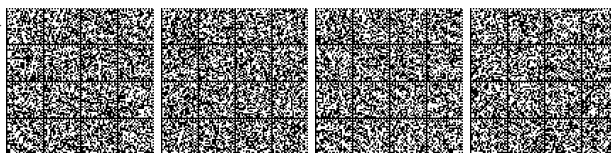
In terzo luogo, è censurato il comma 11 dell'art. 123 il quale, a chiusura della suddetta disciplina, dispone che il volume urbanistico dei sottotetti per i quali sono consentiti gli interventi è «determinato dal volume geometrico del sottotetto, misurato all'esterno delle pareti perimetrali e all'intradosso del solaio di copertura». Il ricorrente si duole dell'espressione derogatoria contenuta nella disposizione secondo cui il nuovo volume «è ammesso anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali».

1.3.2.- L'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 disciplina gli «[i]nterventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

Secondo la difesa statale, anche tale disposizione arrecherebbe «deroghe agli standard urbanistici», posto che con i primi quattro commi consente, negli immobili ad uso abitativo, il riuso dei seminterrati (comma 1, lettera *a*) - definiti «piani siti alla base dell'edificio e realizzati parzialmente fuori terra, quando la superficie delle pareti perimetrali comprese al di sopra della linea di terra è superiore al 50 per cento della superficie totale delle stesse pareti perimetrali» - e dei piani pilotis (comma 1, lettera *b*) - definiti «superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti, la cui estensione complessiva è non inferiore ai due terzi della superficie coperta».

1.3.3.- L'art. 125 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 è rubricato «[i]nterventi per il riuso degli spazi di grande altezza».

La doglianza del ricorrente si appunta sul suo comma 7, secondo cui «[i]n caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, è escluso il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente



non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio». Non sarebbe, dunque, «considera[ta] come cubatura il riutilizzo di sottotetti che precedentemente non costituivano volume urbanistico».

1.3.4.- A parere dell'Avvocatura dello Stato, l'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 contrasterebbe a sua volta, oltre che con i già citati parametri interposti, anche con l'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia.

La disposizione sarda consente taluni «[i]nterventi nelle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive» e, in particolare, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate, per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni.

La previsione contrasterebbe anche con la predetta disposizione statale nella parte in cui consente sì in regime di edilizia libera le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee, ma solo se mantenute sino al termine massimo di centottanta giorni.

Il legislatore statale annovererebbe tali interventi precari nell'edilizia libera per la limitata rilevanza urbanistico-edilizia; ove, però, sia superato lo stabilito limite temporale, l'opera dovrebbe essere considerata stabile e, di conseguenza, sarebbe soggetta a tutti «i limiti urbanistici ed edilizi previsti, indipendentemente dal titolo necessario». Per contro, il legislatore regionale non avrebbe subordinato l'intervento al necessario titolo, né disciplinato gli effetti del mantenimento delle opere dopo i duecentoquaranta giorni.

1.3.5.- L'art. 127 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 detta «Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi», autorizzando interventi funzionali di ampliamento volumetrico in continuità all'unità immobiliare destinata ad abitazione principale di un disabile grave per un massimo di centoventi metri cubi, anche in deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile.

Secondo il ricorrente, ancora una volta, con una previsione generica e indeterminata, si assentirebbero ampliamenti volumetrici in deroga alla pianificazione urbanistica generale.

1.3.6.- L'art. 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 stabilisce le condizioni di ammissibilità degli interventi di riuso e recupero previsti dai suddetti articoli da 123 a 127.

L'Avvocatura dello Stato ne lamenta l'illegittimità costituzionale sotto due profili.

1.3.6.1.- Quanto alla delimitazione dell'ambito oggettivo stabilito dal comma 1, lettera a), si denuncia la norma che ammette le opere sugli immobili realizzati in difformità dall'originario titolo abilitativo e successivamente oggetto di condono.

In particolare, ammettere gli ampliamenti anche nei cespiti che hanno ottenuto la sanatoria di abusi non solo formali, ma anche sostanziali - perché realizzati in violazione della normativa urbanistico-edilizia - contrasterebbe con «il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative» (si cita la sentenza di questa Corte n. 24 del 2022).

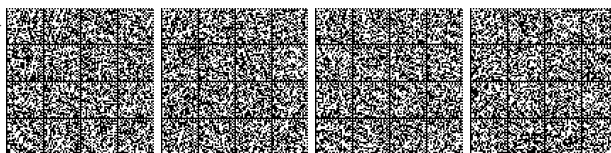
A dire del ricorrente, sarebbe stato riproposto «nella sostanza» il contenuto dell'art. 11, comma 1, lettera a), della precedente legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 24 del 2022.

1.3.6.2.- Quanto alla delimitazione temporale stabilita dal comma 1, lettera b), del medesimo art. 128, la previsione esclude gli interventi per gli edifici completati successivamente all'entrata in vigore della medesima legge regionale (24 ottobre 2023).

Il ricorso contesta la norma che assentirebbe, a contrario, cubature aggiuntive per tutti gli innumerevoli immobili esistenti alla data del 24 ottobre 2023, «senza alcun riferimento alla pianificazione generale e alla dotazione minima degli standard minimi urbanistici».

1.3.7.- Con il motivo, in ultimo, il ricorrente impugna l'art. 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che prevede la «[v]alorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi», attraverso un programma integrato di riordino urbano adottato ai sensi dell'art. 40 della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio).

L'intervento normativo è censurato poiché: a) nonostante tale area sia caratterizzata dalla presenza di opere non sanabili, dispone che, in esito all'approvazione del suddetto programma, «l'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio procede, nel rispetto della normativa vigente, all'avvio delle procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili», b) ammetterebbe, in virtù del rinvio alla disciplina di cui all'art. 40 della legge reg. Sar-



degna n. 8 del 2015, ampliamenti volumetrici del quaranta per cento, incrementabili ulteriormente del trenta per cento, nei casi espressamente previsti, al di fuori della pianificazione e senza il pieno rispetto degli standard minimi previsti dalla normativa statale, c) non escluderebbe dal possibile aumento di incrementi volumetrici gli immobili regolarizzati tramite condoni.

1.4.- Il ricorrente, a sostegno dell'intero motivo, muove poi osservazioni trasversali.

1.4.1.- I diversi interventi disciplinati dagli articoli da 123 a 127 e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, disattendendo i limiti della densità edilizia, violerebbero il principio del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano.

In particolare, le disposizioni impugnate autorizzerebbero - con procedimenti abilitativi singoli e non coordinati, senza una apposita previsione pianificatoria attuativa - opere di incremento delle cubature esistenti, oltre i limiti massimi di densità edilizia fissati dagli standard stabiliti dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e recepiti in Sardegna dall'art. 4 del decreto assessoriale «22 dicembre» 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna) e dalla pianificazione territoriale.

1.4.2.- L'Avvocatura dello Stato traccia il quadro posto dagli evocati parametri interposti.

In primo luogo, il ricorrente richiama «il principio fondamentale» di pianificazione urbanistica unitaria del territorio espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942: gli interventi di trasformazione edilizia devono trovare rispondenza, quanto a presupposto e prescrizioni, in un atto di pianificazione, a sua volta sottoposto, ai sensi dei commi ottavo e nono dello stesso articolo, ai limiti di densità, altezze e distanze di cui agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 del d.m. n. 1444 del 1968.

Il Presidente del Consiglio dei ministri precisa, tuttavia, che le prescrizioni dei piani urbanistici non sono caratterizzate da assoluta inderogabilità.

La stessa legislazione nazionale prevederebbe ipotesi di deroga alle previsioni pianificatorie tanto di tipo puntuale, quanto di tipo generale: infatti, il testo unico dell'edilizia, da un lato, per singoli interventi che soddisfano un peculiare interesse pubblico, disciplinerebbe il rilascio di un permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici (art. 14), e, dall'altro, per intere categorie di opere edilizie, autorizzerebbe discostamenti da parte delle leggi regionali («art[...] 2-bis»). Tuttavia, queste ultime sarebbero ammissibili solo se eccezionali, temporanee e per obiettivi specifici.

In secondo luogo, il ricorrente invoca l'efficacia vincolante, anche nei confronti del legislatore delle regioni autonome, delle prescrizioni poste dal d.m. n. 1444 del 1968 che trovano il loro fondamento nei commi ottavo e nono del menzionato art. 41-*quinquies*, della legge n. 1150 del 1942.

L'Avvocatura dello Stato puntualizza che, anche in relazione ai limiti fissati dagli standard urbanistici, le regioni possano dettare disposizioni derogatorie, ma alla sola condizione che esse siano recepite dalla pianificazione.

Infatti, l'art. 2-bis t.u. edilizia accorda tale facoltà al legislatore regionale, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali» (comma 1) e con la finalità di «orientare i Comuni nella definizione dei limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio» (comma 1-bis).

Piuttosto, le disposizioni censurate acconsentirebbero al superamento delle densità massime, a prescindere dal loro recepimento in appositi piani attuativi.

1.5.- Secondo il ricorrente, le norme impugnate violerebbero, inoltre, i parametri costituzionali posti a tutela del paesaggio.

Per un verso, esse contrasterebbero con gli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, la previsione di «“interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito”» sarebbe idonea di per sé a «“compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”», finendo per «“danneggiare il territorio anche nel suo aspetto paesaggistico e ambientale”» (si citano le sentenze di questa Corte n. 229 del 2022 e n. 219 del 2021).

Per altro verso, confliggerebbero con «il principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., per mancata osservanza dell'obbligo della pianificazione concertata e condivisa, prescritta dalle norme statali in quanto idonea a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e ad individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

1.6.- Con un ulteriore motivo di ricorso, lo Stato impugna l'art. 131 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia, assunto a principio fondamentale della materia «governo del territorio» e a norma fondamentale di riforma economico-sociale nella materia «edilizia ed urbanistica».



Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale aggiunge all'elenco degli interventi eseguibili senza titolo abilitativo, previsto dall'art. 15, comma 1, della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), la lettera *f-bis*), avente ad oggetto il posizionamento delle «pergole bioclimatiche», definite «come pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate».

L'inserimento di tali opere nel regime dell'edilizia libera, disciplinato dal legislatore nazionale con l'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, sarebbe costituzionalmente illegittimo per più ragioni.

Di tali opere si occupa nel dettaglio il decreto ministeriale 2 marzo 2018 (Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222): ebbene, il d.m. non menzionerebbe le pergole bioclimatiche, ma altri elementi di arredo delle aree di pertinenza, cui le prime non sarebbero assimilabili (voci n. 46 e n. 50: pergole, pergolati e pergotende).

Il ricorso tratteggia nello specifico la distinzione tra le diverse strutture con funzione di ombreggiamento e riparo, richiamando le definizioni elaborate dalla giurisprudenza amministrativa.

In particolare, le pergole e i pergolati sono manufatti di supporto alle piante rampicanti, che creano ombra allo spazio sottostante, senza offrire protezione dalle precipitazioni piovose, e hanno sostegni puntiformi, senza elementi strutturali alle pareti. Le pergole bioclimatiche di cui alla norma regionale se ne distinguerebbero in quanto presentano una copertura.

A loro volta, le pergotende sono individuabili nelle opere, anche di superficie non modesta, formate da montanti ed elementi orizzontali di raccordo e sormontate da una protezione fissa o ripiegabile, di tessuto o altro materiale impermeabile, che riparano sia dal sole, che dalla pioggia. Diversamente da queste, le pergole bioclimatiche non presenterebbero un rivestimento di materiale leggero.

A dire del ricorrente, piuttosto, le pergole bioclimatiche, anche se aperte su tutti i lati, in quanto coperte da lamelle, pur orientabili, creerebbero stabilmente un piano chiuso e, in quanto tali, sarebbero assimilabili alle tettoie.

Queste ultime, infatti, consistono in coperture stabili sostenute da pilastri, o comunque da strutture verticali discontinue, in aderenza o meno al muro di un edificio, con la funzione di riparo e protezione dell'area sottostante. Per il loro posizionamento, la giurisprudenza amministrativa richiederebbe un apposito titolo di abilitativo, individuabile, a seconda dei casi, nel permesso di costruire o nella segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA).

Il ricorrente rafforza la conclusione con la notazione che la libera collocazione di pergole bioclimatiche, specie in zone costiere a forte vocazione turistica, comporterebbe il rischio di grave incidenza sul paesaggio urbano, tramite l'alterazione dei prospetti degli edifici.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate improcedibili, inammissibili o non fondate.

2.1.- La resistente premette che le disposizioni impugnate ripropongono quelle della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in ordine alle quali la sentenza di questa Corte n. 24 del 2022 avrebbe ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale allora promosse dallo Stato.

L'esigenza di riproposizione di tali norme sarebbe stata determinata dalla circostanza che la predetta pronuncia ha caducato l'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che regolava l'efficacia del Titolo II - Capo I (Norme per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente) della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in cui era ricompresa tanto la disciplina del cosiddetto Piano casa, quanto quella degli interventi di recupero di sottotetti, seminterrati e spazi di grande altezza, oggetto di ricorso.

Diversamente dall'impostazione seguita dal Presidente del Consiglio, con le disposizioni impugnate non vi sarebbe la riedizione delle norme straordinarie sul Piano casa e dei relativi ampliamenti volumetrici in deroga alle competenze pianificatorie comunali, bensì si consentirebbe, attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, il riutilizzo di partizioni esistenti con cambio di destinazione d'uso al fine di ridurre il consumo di suolo e di consentire l'efficientamento energetico.

D'altra parte, la normativa contestata andrebbe raccordata con gli altri istituti normativi regionali e statali, che garantiscono, comunque, il rispetto delle competenze urbanistico edilizie locali e statali (in primis, i permessi edilizi e le autorizzazioni paesaggistiche e, inoltre, la disciplina della verifica di coerenza).



La difesa regionale rammenta, peraltro, che in quasi tutte le regioni sarebbero vigenti discipline analoghe, tese al recupero del patrimonio edilizio esistente, più volte giudicate in termini di «legittimità costituzionale» (si citano le sentenze di questa Corte n. 54 del 2021 e n. 282 del 2016).

Infine, la Regione autonoma invoca la competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, attribuita dall'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale, i cui limiti sono rinvenibili nelle norme statali che assurgono a norme fondamentali di riforma economico-sociale. Lo Stato ne avrebbe fatto richiamo solo in termini formali.

2.2.- Tanto premesso, in via preliminare, la resistente eccepisce l'improcedibilità dell'intero primo motivo in quanto l'art. 4, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023, variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie) avrebbe riportato a sistema la regolamentazione degli standard urbanistici. Ciò in quanto lo *ius superveniens* avrebbe riscritto l'art. 128, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, subordinando gli interventi di cui agli artt. 123, 124 e 125 al reperimento degli spazi di parcheggio e degli spazi pubblici o, in caso di impossibilità di reperimento, all'obbligo di corrispondere il controvalore monetario delle aree.

2.3.- La Regione autonoma Sardegna si sofferma, poi, sulle contestazioni delle singole disposizioni.

2.3.1.- In ordine all'impugnazione dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, ancora in via preliminare, la resistente eccepisce che nella deliberazione del Consiglio dei ministri si fa riferimento ai soli commi 5, 6, 7 e 11 dell'art. 123, sicché «il ricorso deve essere limitato a tali disposizioni».

Quanto al comma 5, la resistente rappresenta che con esso è riproposto l'art. 6, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, il quale aveva introdotto il comma 3-*ter* nell'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015: in proposito la citata sentenza n. 24 del 2022 avrebbe respinto l'impugnazione allora articolata dallo Stato sul presupposto che le opere erano sottoposte a rigorose limitazioni, limitazioni corrispondenti a quelle ora stabilite nell'art. 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Anche la norma contenuta nel comma 6 trova corrispondenza in una disposizione presente nella legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, e avrebbe già superato il vaglio di questa Corte.

La previsione, letta in combinato disposto con il successivo comma 7, ammetterebbe i recuperi dei sottotetti con modifiche esterne alle unità immobiliari nelle zone urbanistiche A-centro storico, solo se conformi al piano particolareggiato, adeguato al piano paesaggistico regionale (PPR), rispetto a cui la disposizione non porrebbe alcuna deroga.

D'altronde, la necessaria conformità delle opere di ristrutturazione con il piano particolareggiato sarebbe ribadita dall'art. 128, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 anche per zone diverse da quella A.

2.3.2.- La Regione autonoma Sardegna controbatte, poi, alle censure di mancato rispetto degli standard urbanistici per gli interventi relativi ai seminterrati e piani pilotis (art. 124) e agli spazi di grande altezza nella parte in cui non «si considera come cubatura il riutilizzo di sottotetti che precedentemente non costituivano volume urbanistico» (art. 125).

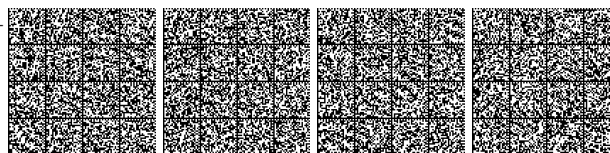
Ad avviso della resistente, la violazione da parte di tali norme degli standard e del principio di pianificazione sarebbe stata dedotta genericamente e non terrebbe neppure conto che la normativa censurata deve essere raccordata con le vigenti prescrizioni urbanistico-edilizie statali e regionali.

D'altra parte, analoghe censure sarebbero state dichiarate non ammissibili e non fondate dalla citata pronuncia n. 24 del 2022 che ha sindacato le disposizioni in materia di sottotetti, seminterrati, piani pilotis e riuso di spazi di grande altezza, con motivazioni estensibili alla fattispecie in esame.

In particolare, è richiamato il passaggio della decisione secondo cui il ricorrente deve indicare con precisione il precetto violato e «approfondire il complesso contenuto della previsione regionale, particolarmente pregnante alla luce del carattere articolato della disposizione statale richiamata e delle successive specificazioni, contenute nel D.M. 1444 del 1968 e nel decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U che nel contesto sardo ha recepito la disciplina statale».

2.3.3.- La resistente rafforza la difesa richiamando, ancora una volta, il sopravvenuto art. 4, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, con cui si è garantito il rispetto degli standard urbanistici relativi a spazi pubblici, verde pubblico e parcheggi.

2.3.4.- La difesa regionale assume poi la non fondatezza della doglianza relativa all'art. 126 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 - che prevede la possibilità, per le strutture ricettive alberghiere, di chiudere, con elementi amovibili, verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate - per tre diverse ragioni: *a*) anzitutto, sarebbe erroneamente evocato il parametro interposto, in quanto l'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), del d.P.R. n. 380 del 2001 riguarda l'edilizia libera, mentre la disposizione regionale censurata riguarderebbe interventi minori sottoposti alla SCIA; *b*) inoltre, l'art. 6 t.u. edilizia non sarebbe norma fondamentale di riforma economico-sociale; *c*) infine, anche questa disposizione sarebbe analoga ad altra contenuta nella legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la quale sarebbe stata ritenuta esente dai lamentati vizi di legittimità costituzionale dalla ricordata sentenza n. 24 del 2022.



2.3.5.- Inammissibile e non fondata sarebbe anche la censura dell'art. 127 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che consente ampliamenti volumetrici a favore dei portatori di handicap grave, ripetendo disposizioni introdotte nell'ordinamento sardo sin dal 2007.

In primo luogo, il motivo estenderebbe del tutto genericamente e immotivatamente le doglianze svolte con riguardo ai precedenti articoli, rispetto a una disposizione edilizia di tipo speciale, rivolta alle abitazioni dei disabili; in secondo luogo, il ricorrente non terrebbe conto che l'intervento consentito è subordinato a precise e rigorose condizioni, tra cui anche un vincolo quinquennale di intrasferibilità dell'immobile e un vincolo di modifica della destinazione d'uso; in terzo luogo, l'incremento volumetrico in parola non comporterebbe né l'aumento del carico insediativo, né modifiche dell'assetto urbanistico, in quanto limitato all'abitazione del soggetto portatore di disabilità.

2.3.6.- A dire della Regione, ancora non fondato sarebbe il vizio di illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 128, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

La prima norma escluderebbe legittimamente dall'ammissibilità degli interventi derogatori «non legittimamente realizzati, ovvero non ancora legittimati», consentendoli, per contro, per i cespiti che abbiano preventivamente ottenuto «l'autorizzazione, sotto tutti i profili, delle opere eventualmente realizzate *sine titulo*».

La seconda norma - che limita i disciplinati riutilizzi agli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge - non contrasterebbe con i parametri evocati, per le medesime ragioni difensive espresse con riguardo alle censure proposte in relazione alle norme che regolano i singoli interventi.

2.3.7.- Ancora, priva di pregio sarebbe la doglianza spiegata nei confronti dell'art. 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, dettata per la valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi.

Diversamente da quanto sostenuto in ricorso, da un lato, la norma non consentirebbe la sanatoria di immobili abusivi, i quali se non sanabili, saranno destinati ad essere demoliti, secondo l'ordinaria disciplina; dall'altro lato, gli interventi previsti sarebbero subordinati all'approvazione di un atto pianificatorio appositamente previsto dall'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 per la riqualificazione degli ambiti urbani e delle periferie, anche attraverso l'incremento di dotazione degli standard.

2.4.- In ultimo, la Regione si difende sul secondo motivo di ricorso relativo all'art. 131 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

In via preliminare, il motivo con cui si contesta l'inserimento nell'edilizia libera dell'apposizione delle pergole bioclimatiche sarebbe improcedibile in quanto oggetto di *ius superveniens*.

Infatti, l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, a decorrere dal 20 dicembre 2023, ha sostituito il termine «pergole bioclimatiche» proprio con quello di «pergotenda», invocato dal ricorrente «come parametro di riferimento utile ai fini dell'individuazione di interventi soggetti a edilizia libera».

3.- In vista dell'udienza pubblica, il ricorrente ha depositato memoria.

In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha confermato l'interesse al ricorso nonostante le modifiche apportate dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 alle disposizioni impugnate, non potendosi escludere che queste ultime abbiano trovato applicazione.

Nel merito, ha ribadito le difese già spiegate e aggiunto che, benché la normativa regionale non faccia rinvio espressamente al Piano casa, sostanzialmente ne rappresenta una indiretta e parziale promanazione, ma senza limiti temporali e dimensionali e senza, quindi, quel carattere di straordinarietà che lo caratterizzava.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 2023), ha impugnato, tra le altre, varie disposizioni della legge della reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle proposte con il dodicesimo e quattordicesimo motivo, con cui si censurano diversi articoli contenuti nel Capo XI (recante «Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio e urbanistica»), in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, e 120 Cost., nonché in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

1.1.- In particolare, con il primo dei suddetti motivi, lo Stato impugna l'art. 123, commi da 1 a 7 e 11 (relativo agli interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti), l'art. 124, commi da 1 a 4 (relativo agli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra), l'art. 125, comma 7



(relativo agli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza), l'art. 126, comma 1 (relativo ad opere nelle strutture turistiche recettive), l'art. 127 (recante «Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi»), l'art. 128, comma 1, lettere *a*) e *b*) (che delimita l'ambito di applicazione di tutte le suddette opere edilizie), e l'art. 133 (che detta la disciplina per la «[v]alorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì»).

1.1.1.- Il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sotto il profilo urbanistico-edilizio: sarebbero violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «governo del territorio» e l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale nella materia «edilizia ed urbanistica» in relazione all'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, al d.m. n. 1444 del 1968, recepito nella Regione autonoma con il decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché agli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia.

Le disposizioni impugnate consentirebbero - per la generalità degli immobili esistenti, in via stabile e non eccezionale - opere edilizie implicanti aumenti di cubatura con «profonda alterazione degli standard urbanistici» e «in contrasto con il principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio». In particolare, le deroghe previste dalle norme regionali opererebbero a prescindere dal loro recepimento in uno strumento urbanistico di tipo attuativo come preteso, invece, dall'art. 2-*bis* t.u. edilizia.

Quanto all'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 - che consente nelle strutture alberghiere la chiusura con elementi amovibili delle verande e tettoie per un periodo massimo di duecentoquaranta giorni -, oltre alla lesione dei suddetti parametri interposti, è denunciato il contrasto anche con l'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia che autorizza, senza titolo abilitativo, le opere temporanee solo se mantenute nel più ridotto periodo di centotanta giorni.

1.1.2.- Dalle doglianze di tipo urbanistico-edilizio, l'Avvocatura dello Stato inferisce la violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: la previsione di interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito danneggerebbe il territorio anche nel suo aspetto paesaggistico e ambientale.

1.1.3.- Infine, sarebbe leso l'art. 120 Cost. «per mancata osservanza dell'obbligo di pianificazione concertata e condivisa».

1.2.- Con il secondo dei suddetti motivi di ricorso, il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 nella parte in cui inserisce il posizionamento delle «pergole bioclimatiche» tra le opere che nel territorio sardo possono essere realizzate in regime di edilizia libera, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

La norma regionale - dettata dal comma 1, lettera *a*), numero 1), del predetto articolo - vulnererebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. sub «governo del territorio» e l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale, nella materia «edilizia ed urbanistica», per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia. Infatti, la norma statale consentirebbe il libero posizionamento di pergolati e pergotende, ma non di pergole bioclimatiche che, in quanto assimilabili alle tettoie, richiederebbero un apposito titolo abilitativo.

2.- In via preliminare, la Regione autonoma Sardegna ha resistito al ricorso sostenendo l'«improcedibilità» tanto del primo, quanto del secondo motivo di ricorso, nonché l'inammissibilità, per diversi profili, di alcune delle questioni promosse.

2.1.- Occorre esaminare con priorità l'eccezione di improcedibilità per intervento dello *ius superveniens*, tesa a precludere trasversalmente la disamina del merito.

Secondo la resistente, le doglianze statali sarebbero state superate per effetto delle modifiche apportate alle disposizioni censurate dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

Nello specifico, quanto alle censure di cui al primo motivo, l'art. 4, comma 1, lettera *c*), numero 2), della novella, modificando l'art. 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, avrebbe «riportat[o] a sistema la regolamentazione degli standard urbanistici» per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, con tacitazione dei rilievi statali.

Quanto al secondo motivo, l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 avrebbe superato la promossa questione di legittimità costituzionale tramite la sostituzione del termine «pergole bioclimatiche» con quello di «pergotenda», con conseguente raccordo della disciplina regionale al regime in proposito stabilito dal legislatore statale.

2.1.1.- L'eccezione non ha fondamento per ambedue i motivi di impugnazione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica della disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione medio tempore della disposizione impugnata (tra le molte, sentenze n. 240 del 2022 e n. 82 del 2021; ordinanza n. 96 del 2023).



Quando, invece, come nella specie, la modifica della normativa censurata intervenga prima dell'impugnazione, al ricorrere delle predette condizioni consegue l'inammissibilità dell'impugnazione per difetto di interesse.

2.1.2.- In relazione ad entrambe le impugnative non risultano integrati i menzionati requisiti.

Per quanto attiene al primo motivo, è carente la condizione della satisfattività.

Per effetto della menzionata novella, l'art. 128, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 prevede ora che «[g]li interventi di cui agli articoli 123, 124 e 125 sono subordinati al reperimento degli spazi per parcheggi previsti dall'articolo 41-sexies della legge n. 1150 del 1942, e successive modifiche ed integrazioni, nonché degli spazi pubblici previsti dagli articoli 6, 7 e 8 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983» e in caso di impossibilità di reperimento delle aree ne è consentita la monetizzazione e, dunque, il pagamento al comune di una somma pari al valore di mercato di aree con caratteristiche simili a quelle che si sarebbero dovute reperire.

La disposizione sopravvenuta ha così condizionato il riutilizzo di sottotetti, piani pilotis, seminterrati e spazi di grande altezza al rispetto o alla monetizzazione degli standard su parcheggi e spazi a fruizione pubblica, ma nulla ha disposto in ordine al rispetto dei limiti della densità edilizia su cui - come meglio si preciserà - esclusivamente si appunta il ricorso.

Inoltre, il novum legislativo non è affatto intervenuto sulle ulteriori norme impugnate, contenute negli artt. 126, 127 e 128, comma 1, lettere a) e b), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

2.1.3.- Per quanto concerne il secondo motivo, difetta la prova della mancata applicazione medio tempore dell'impugnato art. 131, comma 1, lettera a), numero 1), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

La disposizione impugnata ha consentito nell'immediato l'apposizione delle pergole bioclimatiche in regime di edilizia libera e ha avuto vigenza per circa due mesi (dal 24 ottobre al 19 dicembre 2023); pertanto - come anche dichiarato nella nota della Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia della Regione autonoma Sardegna depositata in giudizio - non si può escludere che sull'intero territorio regionale sia stata eretta, senza titolo abilitativo, qualche opera di tal fatta, nel pur breve termine intercorrente tra l'entrata in vigore della norma impugnata e di quella sopravvenuta.

2.2.- Quanto alle ulteriori eccezioni di inammissibilità, spiegate dalla resistente in relazione alle censure rivolte alle singole disposizioni, è opportuno differirne la disamina alla trattazione di ciascuna di esse.

3.- Ancora in via preliminare, deve rilevarsi di ufficio l'inammissibilità della doglianza di violazione del principio di copianificazione proposta a chiusura del primo dei motivi di ricorso.

Il ricorrente sostiene in proposito che le disposizioni sul recupero del patrimonio edilizio confliggano con «il principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., per mancata osservanza dell'obbligo della pianificazione concertata e condivisa, prescritta dalle norme statali in quanto idonea a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e ad individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (tra le tante, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022).

Il Presidente del Consiglio dei ministri non ha adempiuto all'onere di dedurre specificamente in quali termini confliggano con l'evocato parametro le disposizioni impugnate, le quali più volte (artt. 123, 125 e 128) richiamano il piano paesaggistico di cui la Regione autonoma Sardegna si è dotata (approvato con la delibera della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7, recante «L.R. 25 novembre 2004, n. 8, articolo 1, comma 1, Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo ambito omogeneo» relativo alle aree costiere), e non ne disattendono espressamente le previsioni, ma anzi fissano condizioni volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio (art. 128, comma 1, lettere d, e, f e g). Questa Corte, infatti, ha già dato atto del «percorso di leale collaborazione che la Regione autonoma Sardegna e lo Stato hanno intrapreso nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, mediante un confronto costante, scandito anche dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa [stipulato il 19 febbraio 2007] e di successivi disciplinari attuativi [siglati dalla Regione e dal Ministero per i beni e le attività culturali il 1º marzo 2013 e il 18 aprile 2018], in armonia con quanto è previsto dalla legislazione statale» (sentenza n. 24 del 2022).

4.- L'esame del merito delle doglianze deve essere preceduto, anzitutto, dall'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa impugnata, necessaria a segnare i confini della contestata potestà legislativa regionale.

Le disposizioni aventi ad oggetto il recupero del patrimonio edilizio esistente, la valorizzazione urbanistica di un'area degradata e la realizzazione di interventi edili in edilizia libera - in ragione della loro *ratio*, della finalità perseguita e del loro contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre e da



ultimo, sentenze n. 26 del 2024, n. 223, n. 124 e n. 6 del 2023) - vanno ascritte alla materia «edilizia ed urbanistica» in cui la Regione autonoma Sardegna ha potestà normativa primaria ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale.

La previsione statutaria pone tra i limiti a tale competenza legislativa i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale per «rispond[ere] complessivamente ad un interesse unitario» e che «esig[o]no, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (per tutte, sentenza n. 198 del 2018).

A siffatte norme - con le precisazioni che si vedranno - questa Corte ha già ricondotto i parametri interposti individuati dal ricorrente e, in particolare, il principio della necessaria pianificazione urbanistica del territorio, espresso nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (da ultimo, sentenze n. 147, n. 136 e n. 90 del 2023); la disciplina degli standard urbanistici, che nel medesimo art. 41-*quinquies* rinviene il suo fondamento (sentenza n. 90 del 2023); le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022); la normativa a tutela del paesaggio (sentenze n. 90 del 2023; n. 248, n. 24 e n. 21 del 2022).

4.1.- Il riscontro della potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica» consente subito di rilevare d'ufficio la palese inconferenza e, pertanto inammissibilità (tra le altre, sentenze n. 171 del 2023, n. 172 del 2021 e n. 144 del 2020), dell'evocazione da parte del ricorrente della violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che si riferisce al diverso ambito della potestà legislativa concorrente.

5.- Nel contesto delle delineate considerazioni, va esaminato, anzitutto, il primo motivo di impugnazione.

Questo è strutturato con una argomentazione trasversale a sostegno dei due gruppi di censure (quello urbanistico-edilizio e quello paesaggistico-ambientale) - tutta basata sull'assunto secondo cui la disciplina censurata di riutilizzo del patrimonio esistente deroghi ai limiti di densità edilizia - e con la declinazione delle doglianze con riguardo alle singole disposizioni impugnate.

In termini corrispondenti ne andrà affrontato l'esame, procedendo, dapprima, alla verifica del nucleo argomentativo di fondo del ricorrente e, di seguito, al vaglio delle specifiche critiche rivolte alle singole disposizioni.

Ciò richiede una breve illustrazione sulla genesi della normativa impugnata e l'inquadramento della sua portata con i conseguenti risvolti esegetici che, in uno, all'esatta perimetrazione delle censure, consentono di tracciare le coordinate con cui condurre il giudizio di costituzionalità sulle singole norme.

5.1.- L'adozione degli articoli da 123 a 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 trae origine dalle vicende che hanno interessato le disposizioni contenute nel Capo I del Titolo II della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 - il cosiddetto "secondo piano casa sardo" - come modificate dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Tale Capo della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, denominato «Norme per il miglioramento del patrimonio esistente», ricomprende: *a*) le disposizioni che consentono interventi di ristrutturazione, mirati al miglioramento del patrimonio immobiliare esistente, con riconoscimento di incrementi del volume urbanistico disponibile (artt. 30 e 31), e dunque delle premialità volumetriche che contraddistinguono le discipline regionali straordinarie del Piano casa, adottate prima sulla base dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009 e, di seguito, in virtù dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106; *b*) le disposizioni che disciplinano gli interventi di riuso e recupero di spazi e volumi di vario genere (art. 31, comma 7-*bis*, relativo alle verande delle strutture ricettive, art. 32, relativo ai sottotetti, art. 32-*bis*, relativo a seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra, e art. 33, relativo agli spazi di grande altezza); *c*) le disposizioni che riconoscono uno speciale ampliamento di volumetria alle abitazioni dei disabili gravi (artt. 30, comma 8, e 36, comma 15-*bis*); *d*) le disposizioni che regolano le condizioni di ammissibilità (art. 34), gli aspetti procedurali (art. 35) e dettano regole comuni ai vari interventi (art. 36).

Il suddetto complesso di disposizioni ha cessato di avere effetto in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aveva differito al 31 dicembre 2023 il termine di efficacia dell'intero Capo, fissato dall'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 (da ultimo) al 31 dicembre 2020.

In particolare, la sentenza n. 24 del 2022 ha giudicato costituzionalmente illegittima la protrazione (ennesima) del termine di vigenza della normativa in parola. Ciò in quanto l'art. 17, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 «nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio».

Preso atto della pronuncia di questa Corte, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia di recupero del patrimonio edilizio e - omettendo la riproposizione delle norme di attribuzione di volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente riconosciuta dalla pianificazione urbanistica (contenute negli artt. 30 e 31) e delle specifiche regole



a queste dedicate (art. 36, commi da 1 a 5, da 8 a 10 e 13) - ha rieditato, con alcune modifiche, negli articoli da 123 a 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, le norme sugli interventi di riutilizzo di spazi e volumi di vario genere, sull'ampliamento volumetrico delle abitazioni dei disabili gravi e quelle trasversali su condizioni di ammissibilità, regole comuni e procedure.

Nell'operazione normativa, per quanto qui rilevante, la Regione autonoma Sardegna ha poi aggiunto la disposizione sulla valorizzazione della borgata di Marceddi (art. 133) e quella sulla realizzazione di pergole bioclimatiche (art. 131).

5.2.- Quanto alla portata della nuova disciplina relativa al recupero del patrimonio edilizio esistente, deve convenirsi - secondo quanto del resto dedotto anche dalle parti, nelle pur diverse prospettive - sul suo carattere non più, come in passato, di disciplina straordinaria e derogatoria, bensì di disciplina «a regime».

In primo luogo, le disposizioni fuoriescono dalla sfera applicativa della normativa eccezionale del Piano casa - a sua volta caratterizzata dalla temporaneità (sentenze n. 90 e n. 17 del 2023) - come si ricava tanto dalla illustrata mancata riproposizione delle speciali premialità volumetriche, quanto dal mancato richiamo sia all'intesa del 1° aprile 2009, sia all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

In secondo luogo, plurimi indici rivelano la stabilità dell'intervento normativo. In particolare, il complesso delle previsioni: *a)* non si auto-qualifica come disciplina straordinaria e temporanea di riutilizzo dell'edificato (come invece riscontrato da questa Corte con riguardo ad altre similari normative regionali in tema di governo del territorio sottoposte al suo sindacato); *b)* non prevede un termine finale di efficacia della disciplina (a differenza del previgente art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015); *c)* non contiene una norma di generale deroga alla disciplina urbanistico-edilizia; *d)* non fa riferimento ad esigenze contingenti e, anzi, esplicita finalità stabili e durevoli quali la riduzione del consumo di suolo (artt. 123 e 124), la massima fruibilità delle abitazioni dei disabili (art. 127), l'adeguamento delle strutture ricettive all'obiettivo dell'allungamento della stagione turistica (art. 126).

A tanto si accompagna l'ampiezza dell'ambito oggettivo della normativa.

Le disposizioni de quibus hanno ad oggetto interventi di riutilizzo di un novero particolarmente ampio di spazi e volumi (piani pilotis, seminterrati e locali al piano terra, soppalchi, spazi di grande altezza, verande, tettoie, sottotetti che, nel caso del riuso, includono anche le terrazze aperte su tutti i lati e gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla) con riguardo all'intero edificato esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, vale a dire alla data del 24 ottobre 2023 (termine ricavabile, a contrario, dall'art. 128, comma 1, lettera b, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, il quale esclude l'ammissibilità degli interventi per gli edifici completati dopo la sua entrata in vigore). Inoltre, la legge regionale non pone un termine finale per la presentazione delle domande per l'ottenimento del necessario titolo edilizio.

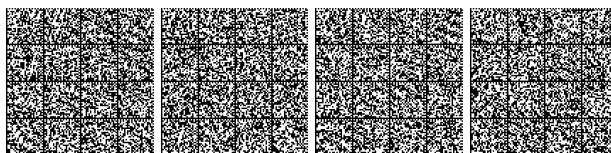
5.3.- Dalla natura stabile della disciplina in esame derivano rilevanti conseguenze interpretative, in parte diverse da quelle da cui muove il ricorrente.

5.3.1.- La giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che gli interventi di recupero volumetrico perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenze n. 147 e n. 90 del 2023, n. 54 del 2021), ma al contempo ha «affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici, quanto del codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del 2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016)» (ancora, sentenza n. 90 del 2023).

Con riguardo, in particolare, agli standard urbanistici, il cui rispetto è stato espressamente imposto anche alla legislazione speciale del Piano casa - art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» -, questa Corte ha già avuto modo di precisare che l'art. 2-*bis* t.u. edilizia consente alle leggi regionali di prevedere disposizioni derogatorie al d.m. n. 1444 del 1968, ma esclusivamente «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali» e dunque «a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici» (sentenza n. 217 del 2020).

Evidentemente, tali ristretti margini di derogabilità degli indici imposti dagli standard valgono in termini equivalenti tanto per la normativa eccezionale quanto, e a maggior ragione, per la normativa stabile.

5.3.2.- Differente discorso va condotto con riguardo al rapporto della legislazione sul riutilizzo degli immobili e le previsioni pianificatorie.



Come più volte rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale, la pianificazione del territorio non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (sentenze n. 219 e n. 202 del 2021 e similmente sentenze n. 90, n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022). In altri termini, sulla medesima res (il territorio) incidono una pluralità di interessi che si traducono in una pluralità di beni giuridici.

In tale cornice, diviene rilevante la portata ordinaria o straordinaria della disciplina edilizia.

5.3.2.1.- In particolare, nei casi, come quelli in esame, in cui una legge regionale regoli non in via eccezionale, bensì a regime, il riutilizzo degli spazi e volumi esistenti va, anzitutto, escluso - diversamente dall'impostazione generale da cui muove il ricorrente - che tale disciplina possa essere interpretata nel senso di porre "di per sé" una generale deroga alle previsioni dei piani urbanistici e agli standard cui questi devono conformarsi.

Piuttosto, secondo un approccio sistematico e una loro lettura costituzionalmente orientata, siffatte normative devono intendersi come naturalmente rispettose della pianificazione.

5.3.2.2.- Diversamente, se la disciplina regionale stabile ponga deroghe espresse agli strumenti urbanistici ne andrà valutata la legittimità costituzionale.

In proposito, in più occasioni questa Corte ha affermato che alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - non è impedito in assoluto di consentire interventi in deroga a tali strumenti urbanistici, quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 202 e n. 124 del 2021 e n. 245 del 2018). In particolare, il legislatore regionale può ragionevolmente conformare, senza vanificare, la funzione pianificatoria per perseguire interessi generali (ancora sentenze n. 202 del 2021, n. 179 del 2019 e n. 160 del 2016), con una valutazione più ampia delle esigenze proprie di quel territorio (sentenza n. 378 del 2000).

Ove, dunque, le leggi regionali consentano deroghe espresse al principio di pianificazione - che, come rammentato, vincola anche regioni a statuto speciale che abbiano competenza primaria in materia urbanistica - esse soggiacciono a un giudizio di proporzionalità da condurre in astratto sulla «legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (ancora sentenza n. 179 del 2019).

In tale prospettiva, anzitutto - come recentemente ribadito (sentenza n. 119 del 2024) - è vero che il legislatore regionale può consentire deroghe di tipo generale a quanto stabilito dai piani con riguardo a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla «eccezionalità e [...] temporaneità» e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri» (sentenza n. 17 del 2023).

Va peraltro avvertito che, ove le norme derogatorie siano inserite in una normativa di tipo stabile - come quella in esame -, il vaglio di proporzionalità deve essere necessariamente più stringente di quello da condurre su analoghe norme di tipo temporaneo.

Infine, è appena il caso di ricordare, che il t.u. dell'edilizia consente anche per singoli interventi di ristrutturazione edilizia la possibile deviazione dallo strumento urbanistico comunale, rimettendone l'autorizzazione all'esito di un apposito procedimento (quello del permesso di costruire in deroga previsto dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia), nell'ambito del quale il Consiglio comunale attesta che la «realizzazione [dello specifico intervento] è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano». Le disposizioni impugnate non rimettono all'ente comunale la valutazione in concreto dei singoli interventi di riutilizzo degli spazi e volumi, ma - si ripete - li hanno direttamente assentiti in termini generali e astratti.

Consegue dalla chiarita impostazione ermeneutica che, solo laddove la disciplina in parola consenta un effettivo incremento volumetrico disattendendo i limiti imposti dagli standard e dai piani urbanistici, andrà valutata - nei limiti delle censure proposte - la legittimità costituzionale delle relative norme derogatorie.

5.4.- Ancora, per la valutazione dell'articolato motivo di ricorso, è necessaria l'esatta perimetrazione delle questioni.

5.4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione di parametri urbanistico-edilizi per la «profonda alterazione degli standard urbanistici» e per contrasto con il «principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio», determinato dal consentito generale aumento delle cubature.

La complessiva lettura degli argomenti a sostegno della doglianza porta a restringerne il contenuto: con essa il Presidente del Consiglio lamenta esclusivamente che siano disattesi i limiti della densità edilizia fissati dagli standard urbanistici (disciplinati, a livello nazionale, dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e, nella Regione autonoma Sardegna, dall'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983) o da quelli più rigorosi stabiliti dalla pianificazione. Non è, invece, contestata la disciplina e l'eventuale superamento degli ulteriori limiti di altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi destinati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.



5.4.2.- Per quanto attiene poi alle questioni di matrice paesaggistica che il ricorrente promuove (artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s, Cost.), deve osservarsi che - salvo con riferimento alla sola impugnazione di una norma di cui si dirà (combinato disposto dei commi 6 e 7 dell'art. 123) - esse sono formulate non già quale diretta violazione di norme statali poste a presidio del paesaggio o delle prescrizioni del piano paesaggistico, bensì quale conseguenza in sé della generale deroga al principio di pianificazione urbanistica.

In particolare, con il rinvio alle sentenze n. 229 del 2022 e n. 219 del 2021, l'Avvocatura dello Stato si limita all'assunto che la previsione di «“interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito”» sarebbe idonea di per sé a «compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», finendo per «danneggiare il territorio anche nel suo aspetto paesaggistico e ambientale».

Va preliminarmente osservato che il principio stabilito da tali precedenti (ribadito dalla sentenza n. 19 del 2023 ad essi successiva e conforme) non si attaglia al caso in esame, in quanto affermato con riguardo a normative straordinarie - quelle attuative del Piano casa - che sono state concepite, in virtù della loro peculiare genesi, come prevalenti in via generale sui piani urbanistici. E tale prevalenza è stata anche esplicitata dal legislatore nazionale in sede di interpretazione autentica dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, da parte del già richiamato art. 1, comma 271, della legge n. 190 del 2014.

Differentemente, per la disciplina censurata che detta in via “ordinaria” il riutilizzo dell'edificato esistente vale, in senso opposto, il chiarito presupposto esegetico (punto 5.3.2.1.) della tendenziale compatibilità delle normative a regime con il principio di pianificazione: dalla negazione della generale portata derogatoria agli strumenti urbanistici da parte delle disposizioni impugnate deriva, allora, in astratto il difetto della conseguenziale lesione paesaggistica.

È, piuttosto, attraverso l'analisi puntuale della disciplina in questione, che deve valutarsi se, alle eventuali deroghe espresse alla pianificazione urbanistica, per la loro consistenza, consegua anche il danneggiamento del territorio nel suo aspetto paesaggistico e ambientale.

D'altra parte, questa Corte ha già escluso che norme regionali che consentono deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica integrino di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPR (sentenze n. 119 del 2024, n. 17 del 2023 e n. 124 del 2021).

6.- Così fissate le coordinate dello scrutinio, può procedersi all'analisi delle questioni come declinate con riguardo alle singole disposizioni impugnate, esaminate non secondo la loro successione numerica, bensì sulla base delle pertinenti argomentazioni logiche.

6.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 124, commi da 1 a 4, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

La Regione autonoma Sardegna replica in via preliminare che la violazione degli indici volumetrici è genericamente dedotta e non tiene conto che gli interventi in parola sono subordinati al rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche statali e regionali.

6.1.1.- L'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa.

Con riguardo alla disciplina delle opere in parola, la difesa statale individua le disposizioni oggetto di censura e motiva la violazione dei parametri evocati con l'assunto che il recupero dei suddetti locali comporti la realizzazione di nuove cubature anche oltre i valori massimi posti dagli standard urbanistici e dagli atti di pianificazione.

Pertanto, la motivazione della doglianza supera la soglia minima di chiarezza e completezza che, secondo la rammentata giurisprudenza costituzionale, rende ammissibile l'impugnativa proposta.

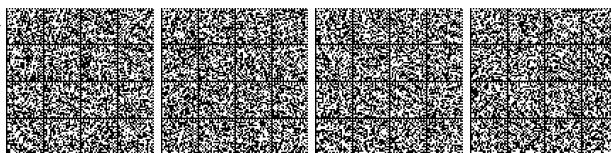
Piuttosto, la denunciata genericità della dedotta violazione dei limiti di densità edilizia è profilo che attiene al merito delle censure.

6.1.2.- Tanto premesso, le questioni promosse con riguardo all'art. 124, commi da 1 a 4, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non sono fondate.

Le disposizioni recano le definizioni di seminterrati, piani pilotis e piano terra (comma 1), le finalità per le quali è ammesso il riuso negli immobili destinati ad uso abitativo (comma 2), le condizioni alle quali è subordinato, da un lato, il riuso dei piani pilotis (comma 3) e, dall'altro, il recupero dei seminterrati (comma 4).

Nel sostenere il superamento delle potenzialità edificatorie con riguardo alla specifica disciplina, il ricorso si limita effettivamente a riportare la definizione legislativa del comma 1 senza dedurre quale sia la specifica norma derogatoria.

Escluso, per quanto esposto (punto 5.3.2.1.), che la disciplina sul riutilizzo di spazi e volumi dia luogo di per sé alla deroga agli indici volumetrici, non si rinviene nelle disposizioni censurate alcuna norma che ne consenta espressamente la disapplicazione.



Tanto trova conferma a contrario nello *ius superveniens* che ha modificato il comma 2 dell'art. 124.

Infatti, l'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha aggiunto alla norma che consente il riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti negli immobili destinati ad uso abitativo, l'inciso «anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali».

Solo con tale addizione, il legislatore regionale ha espressamente autorizzato la superabilità della densità edilizia. Tale norma innovativa è stata impugnata con autonomo ricorso (reg. ric. n. 6 del 2024), sicché non ricorrono i presupposti per l'estensione del presente giudizio alla nuova formulazione (tra le altre, sentenze n. 17 del 2023, n. 240 del 2022, n. 36 del 2021 e n. 286 del 2019).

In conclusione, risultano indimostrate nella disposizione impugnata le lamentate violazioni dei parametri, sia di natura urbanistico-edilizia, sia di natura paesaggistica che - per quanto chiarito (punto 5.4.2.) - sono proposte esclusivamente come conseguenziali alle prime.

6.2.- Il ricorrente si duole anche dell'illegittimità costituzionale dell'art. 125 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza».

L'impugnativa statale si appunta sul solo comma 7, secondo cui «[i]n caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, è escluso il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio».

Preliminarmente, la resistente ha ancora eccepito l'inammissibilità delle relative questioni.

6.2.1.- L'eccezione è questa volta fondata e le questioni devono essere, pertanto, dichiarate inammissibili.

Il ricorrente non spiega, in alcun modo, come la ristrutturazione oggetto di disciplina, che per sua natura non determina volumi aggiuntivi e non aumenta la superficie calpestabile, comporti cubatura assentibile.

Deve in proposito richiamarsi quanto già affermato dalla sentenza n. 24 del 2022, in relazione allo scrutinio dell'impugnazione della stessa norma contenuta nell'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, e di cui l'art. 125, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, costituisce la riedizione: «[i]l ricorrente trascura di indicare il precetto violato [della normativa sugli standard urbanistici] dalla legge impugnata e di approfondire il complesso contenuto della previsione regionale che esclude, a precise condizioni, il ricalcolo del volume. Tale onere di specificazione è ancora più pregnante, alla luce del carattere articolato della legislazione statale richiamata e delle successive specificazioni, contenute nel d.m. n. 1444 del 1968 e nel decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U, che nel contesto sardo ha recepito la disciplina statale in tema di densità, altezze e distanze» (punto 30.3.).

6.3.- Ancora, lo Stato censura i commi da 1 a 7 e 11 dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti», e, in particolare: i) le norme che, per estendere gli spazi e i volumi oggetto di possibile riuso, ampliano la nozione dei sottotetti sino a ricomprendere gli spazi coperti, anche se non delimitati lateralmente (comma 5, lettere b e c); ii) la norma che ammette il recupero di sottotetti con incrementi volumetrici anche in zona A (combinato disposto dei commi 6 e 7); iii) la norma che consente il riutilizzo dei sottotetti anche in ipotesi di superamento dei limiti volumetrici (comma 11).

6.3.1.- In via preliminare, la Regione eccepisce la carenza, nella delibera di autorizzazione ad impugnare, di ogni riferimento ai primi quattro commi dell'art. 123.

L'eccezione è fondata.

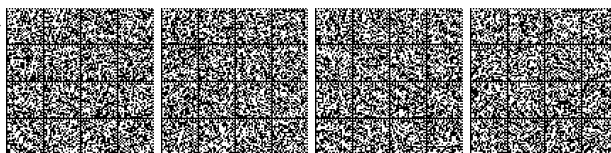
Né l'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei ministri, né l'allegata relazione, cui esso rinvia, fanno menzione di tale porzione normativa (rispetto alla quale, peraltro, l'Avvocatura dello Stato non ha svolto precipe critiche).

La riscontrata omissione comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere le relative questioni e, dunque, la loro inammissibilità. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione e il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (tra le tantissime, sentenze n. 134, n. 58 del 2023 e n. 179 del 2022).

Il merito delle censure va scrutinato, pertanto, in relazione agli ulteriori commi impugnati.

6.3.2.- Le questioni rivolte verso il comma 5 dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non sono fondate.

La disposizione, al fine di individuare l'ambito oggettivo degli interventi di riuso, aggiunge alla nozione tradizionale di sottotetto - inteso come lo spazio ricompreso tra l'intradosso della copertura dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante (art. 123, commi 1, 4 e 5, lettera a, della legge regionale impugnata, in termini corrispon-



denti a quella riportata nel «Quadro delle definizioni uniformi» di cui all'Allegato A dello Schema di regolamento edilizio tipo, adottato a seguito di intesa in Conferenza unificata del 20 ottobre 2016) - «b) le terrazze coperte e aperte su uno, due, tre o quattro lati, non rilevanti ai fini volumetrici dalle vigenti disposizioni di legge regionali e regolamenti comunali; c) gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla».

Ebbene, deve ritenersi che la definizione del sottotetto adottata dal legislatore regionale sia, come sostenuto in ricorso, particolarmente ampia, in quanto giunge a ricomprendere la chiusura di spazi esistenti che in precedenza non costituivano volumi, come le terrazze aperte su quattro lati. Tuttavia, non vi sono elementi che inducano a ritenere che l'ammissione della realizzazione di tale nuova volumetria disattenda, di per sé, i limiti di edificabilità stabiliti dagli standard o dagli strumenti urbanistici.

Anche in questo caso, allora, la potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica va interpretata in conformità alle suddette norme fondamentali di grande riforma economico-sociale.

Inoltre, come in precedenza, in difetto di una esplicita deroga alla pianificazione, cade anche la censura formulata in via consequenziale di lesione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.3.3.- Le questioni aventi ad oggetto il comma 11 del medesimo art. 123, promosse in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 41-*quinqies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, con l'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché con gli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia sono fondate, come di seguito precisato.

La disposizione di chiusura della disciplina sul riutilizzo dei sottotetti prevede, tra l'altro, che tanto gli interventi di «riuso» (senza incremento della sagoma esterna dell'immobile, disciplinati dai commi da 2 a 5) quanto quelli di «recupero» (con incremento della sagoma esterna dell'immobile disciplinati dai commi da 6 a 9) possano creare nuovo volume urbanistico anche «mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali».

Di tale proposizione è oggetto di dubbio di illegittimità costituzionale la sola norma che consente il superamento delle soglie volumetriche e non anche quella relativa alle altezze.

Evidentemente la previsione normativa consente espressamente, in via stabile e in termini generali, di disattendere gli standard di densità edilizia fissati dall'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U/1983, o quelli, eventualmente superiori, previsti dai piani urbanistici senza rispettare le condizioni cui - come si è rammentato (punto 5.3.1.) - al legislatore regionale è consentito introdurre deroghe alle evocate norme fondamentali di riforma economico-sociale.

In particolare, quanto agli indici volumetrici dettati dalla normativa regionale, l'impugnata disposizione derogatoria prescinde dalla necessità del relativo recepimento negli strumenti urbanistici, come prescritto dall'art. 2-*bis* t.u. edilizia.

Quanto invece alla deroga alla potenzialità edificatoria eventualmente stabilita, in termini più rigorosi, dalle disposizioni dei piani comunali, la disciplina non rispetta il principio di proporzionalità.

Infatti, l'art. 123, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, pur nella apprezzabile finalità di ridurre il consumo di suolo, disattende la densità prevista dagli strumenti urbanistici in termini stabili, assentendo in via generale gli interventi di riutilizzo con riguardo ad un novero particolarmente ampio di spazi e volumi.

La norma regionale impugnata, in conclusione, vulnera, per entrambi i versi, l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio presidiato dagli standard e dal principio di pianificazione.

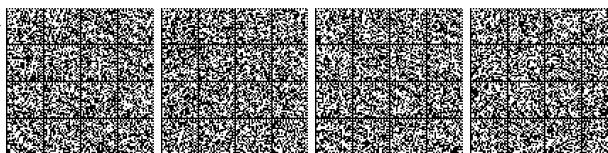
Per ripristinare la legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata è sufficiente espungere l'inciso «degli indici volumetrici e», permanendo, in quanto non impugnata, la norma derogatoria alla disciplina delle altezze.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 123, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «degli indici volumetrici e».

6.3.3.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni promosse con riguardo al medesimo comma 11, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.3.4.- Va ora esaminata la censura formulata nei confronti del combinato disposto dei commi 6 e 7 dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Con la previsione impugnata anche «nelle zone urbanistiche A dotate di Piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale» sono consentiti gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo con incremento volumetrico. In particolare, l'ampliamento dell'involucro geometrico esterno degli edifici ad uso residenziale con copertura a falde è autorizzato esclusivamente per «[il] raggiungimento dei requisiti minimi di agibilità, nella misura massima di 50 centimetri di altezza all'imposta interna della falda, ferma restando la quota massima del colmo, e con pendenza massima ammissibile del 30 per cento».



In proposito, il ricorso contesta la norma che ammette il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti anche in zona A, e dunque nella parte di territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale.

In questo caso, diversamente dal resto del motivo, la lesione da parte della norma impugnata degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., è dedotta, pur stringatamente, quale diretta lesione del bene paesaggistico.

Tanto chiarito, le questioni non sono fondate.

In primo luogo, deve rimarcarsi - come già affermato dalla sentenza n. 24 del 2022 (punto 28.3.1.) sulla norma corrispondente contenuta nel previgente art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 - che la disciplina «non contiene alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e alla normativa dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004».

In secondo luogo, il legislatore regionale ha sottoposto l'intervento di recupero *de quo* a più condizioni che garantiscono i valori dell'ambiente e del paesaggio. Infatti, per un verso, la stessa norma impugnata consente le opere solo nelle zone A «dotate di Piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale», sicché la loro realizzazione deve rispondere alle relative prescrizioni e, per altro verso, gli interventi di recupero dei sottotetti sono assoggettati alle condizioni fissate dall'art. 128, comma 1, lettere d) ed e), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 (similmente, sentenza n. 24 del 2022, punto 28.3.2.).

In particolare, a mente di tale ultima disposizione è escluso il riutilizzo dei diversi spazi e volumi di cui agli artt. 123-127 sia negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi della Parte II 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) (lettera d), sia negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale ed inclusi nel Repertorio del mosaico (lettera e).

6.4.- La difesa statale dubita, ancora, dell'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che, allo scopo di favorire il prolungamento della stagione turistica, ammette nelle strutture ricettive alberghiere esistenti «per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate».

In proposito, l'Avvocatura dello Stato, oltre a lamentare la violazione dei parametri già richiamati secondo la motivazione comune all'intero motivo di ricorso, assume il contrasto anche con l'art. 6, comma 1, lettera e-bis), del d.P.R. n. 380 del 2001, che annovera nell'edilizia libera opere stagionali e temporanee con durata temporale limitata a centottanta giorni.

Secondo il ricorrente, al superamento del termine previsto dalla legislazione statale, le opere perderebbero il carattere della temporaneità e acquisterebbero rilievo dal punto di vista urbanistico-edilizio, così soggiacendo a tutti «i limiti urbanistici ed edilizi previsti». Per contro, la norma regionale neppure imporrebbe un titolo abilitativo, né regolerebbe gli effetti del mantenimento delle opere oltre il termine stabilito.

La Regione autonoma Sardegna si difende, principalmente, assumendo l'erronea invocazione dell'art. 6 t.u. edilizia, posto che la disposizione regionale impugnata disciplinerebbe le condizioni di ammissibilità di un intervento minore, la cui realizzazione soggiacerebbe alla ordinaria disciplina statale e regionale, compresa la necessità della SCIA.

6.4.1.- Preliminarmente, deve chiarirsi che, dalla lettura complessiva del motivo, si ricava che lo Stato non contesta, di per sé, la violazione del regime dei titoli edilizi dettato dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel t.u. edilizia, bensì, al pari delle altre doglianze, la creazione di nuovi volumi senza il rispetto dei limiti di potenzialità edificatoria da parte delle opere prive del carattere della temporaneità. In aggiunta a tale quadro, è lamentato anche che la legge regionale nulla disporrebbe sul necessario titolo edilizio.

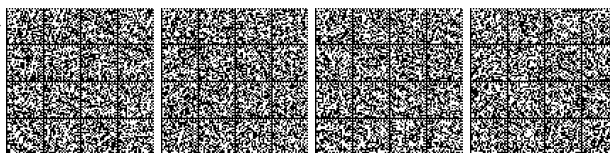
6.4.2.- Tanto premesso, le questioni sollevate non sono fondate.

6.4.2.1.- Risulta utile iniziare lo scrutinio dal lamentato contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia.

La censura statale non è fondata.

Come affermato da entrambe le parti, la disposizione impugnata nulla dispone sul titolo abilitativo necessario per la chiusura temporanea delle verande e tettoie degli alberghi.

Tuttavia, dal silenzio della previsione speciale non deriva la violazione del parametro interposto: in difetto di elementi letterali e sistematici in senso contrario, risulta piuttosto applicabile la disciplina generale sulle opere stagionali dettata dalla Regione autonoma con l'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, la quale risulta coerente con quanto dettato dal t.u. edilizia, e anzi rispetto a questo maggiormente rigorosa.



Infatti, per un verso, l'art. 15, comma 2, lettera *e*), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 annovera tra gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo edilizio, previa comunicazione dell'avvio dei lavori, le «opere oggettivamente precarie dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee tali da poter essere immediatamente rimosse alla cessazione della necessità» e, comunque, entro un termine di utilizzazione, non superiore a centoventi giorni» (e, pertanto, inferiore a quello statale fissato in centottanta giorni).

Per altro verso, l'art. 15, comma 6, ultimo periodo, della medesima legge regionale, impone all'interessato di informare l'amministrazione comunale dell'avvenuta rimozione dei manufatti, entro dieci giorni dallo scadere del tempo di permanenza delle opere temporanee.

Al superamento dell'arco temporale definito dal legislatore sardo, al pari del quadro delle norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dal t.u. edilizia, le costruzioni temporanee fuoriescono dal regime dell'edilizia libera e soggiacciono, a seconda dei casi, alla necessità della SCIA o del permesso di costruire (artt. 10-*bis* e 3 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985).

Non fanno a ciò eccezione la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte delle strutture alberghiere.

6.4.2.2.- Ancora una volta, poi, alla luce dell'adottata interpretazione adeguatrice, non coglie nel segno il lamentato contrasto della disposizione con i limiti di potenzialità edificatoria.

Anzitutto, non si riscontra nell'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 alcuna proposizione di espressa deroga ai limiti volumetrici stabiliti dagli standard o dalla pianificazione.

Inoltre, appare ragionevole che, limitatamente alle strutture alberghiere e in considerazione dei contemporanei flussi turistici mutati per effetto dei cambiamenti delle situazioni meteorologiche, sia determinato in circa otto mesi (sostanzialmente corrispondente al periodo ricompreso tra aprile e novembre), il termine per escludere che le chiusure in parola configurino spazi stabilmente chiusi e generino nuova volumetria.

6.4.2.3.- Dal riscontrato difetto di deroga ai limiti di densità previsti da standard e pianificazione si inferisce il rigetto della censura conseguenziale di matrice paesaggistica.

6.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, ancora, l'illegittimità costituzionale dell'art. 127 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, recante «Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi».

Quanto all'oggetto della doglianza deve osservarsi che, sebbene sia impugnato l'intero art. 127, dalla motivazione del ricorso si evince che i dubbi di illegittimità costituzionale sono rivolti al solo comma 1 di tale articolo, ed è in relazione a tale comma che va di conseguenza condotto lo scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 88 e n. 7 del 2022, n. 270 e n. 267 del 2020).

La previsione regionale impugnata recita «[...] al fine di assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi, negli edifici a destinazione residenziale ricompresi nelle zone A e nelle restanti zone [...], se legittimamente realizzati, sono consentiti anche in deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del Codice civile, interventi funzionali di ampliamento volumetrico realizzati in continuità all'unità immobiliare interessata per un massimo di 120 mc».

Con i successivi commi il legislatore regionale: *i*) prescrive la documentazione necessaria per l'ottenimento del titolo abilitativo (comma 2); *ii*) prevede, all'atto del rilascio del titolo abilitativo, l'istituzione di un vincolo quinquennale di intransferibilità e uno di variazione della destinazione d'uso (comma 3); *iii*) dichiara prioritaria l'istruzione delle pratiche edilizie per gli ampliamenti a favore dei portatori di handicap gravi rispetto a quelle ordinarie (comma 4); *iv*) dispone l'esclusione dall'ottenimento dell'incremento degli immobili che in precedenza avevano ottenuto analoghi benefici ai sensi dell'art. 17 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione) e degli artt. 30, comma 8, e 36, comma 15-*bis*, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 (comma 5).

6.5.1.- La Regione autonoma Sardegna ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle censure.

Il motivo estenderebbe del tutto genericamente e immotivatamente le doglianze svolte con riguardo ai precedenti articoli a una disposizione edilizia di tipo speciale, rivolta alle sole abitazioni dei disabili, che non comporterebbe né l'aumento del carico insediativo, né modifiche dell'assetto urbanistico. Inoltre, il ricorso non terrebbe conto delle rigorse condizioni cui è sottoposta la concessione del maggior volume.

L'eccezione è fondata e le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

Come eccepito, non risulta adempiuto l'onere di una adeguata motivazione delle censure.

Il ricorso, nell'unica parte in cui si sofferma sull'art. 127, si limita ad affermare che il consentito incremento volumetrico in deroga agli strumenti urbanistici è caratterizzato, «anche in questo caso, [dalla] genericità e indeterminatezza della previsione, [sicché] valgono le considerazioni sopra espresse in ordine agli ampliamenti volumetrici in deroga agli strumenti urbanistici generali».



La consentita ristrutturazione edilizia in parola, però, si differenzia nettamente dalle altre opere di riutilizzo del patrimonio esistente ammesse con gli impugnati articoli da 123 a 126, con la conseguenza che alla prima non si attaccano le considerazioni che trasversalmente l'Avvocatura dello Stato svolge con riferimento alle seconde.

Infatti, diversamente dalle altre norme contestate, quella in esame è rivolta solo a vantaggio di un numero limitato di immobili, quelli destinati ad abitazione principale dei disabili gravi, sicché per essa non risultano calzanti le contestazioni del ricorrente in ordine a un «aumento di cubatura residenziale prima non esistente, di imprevedibile e incontrollabile consistenza, con un possibile e generalizzato aumento di carico urbanistico conseguente a nuova cubatura residenziale e abitanti insediabili» riguardante una «vastissima platea di immobili».

Tra l'altro, la norma che consente l'incremento pone eccezione alla sola pianificazione e non anche agli standard, sul cui rispetto, anzitutto, si incentra il ricorso.

In conclusione, la specificità e limitatezza della disciplina imponeva al ricorrente un apposito approfondimento delle ragioni di contrasto con le evocate norme di grande riforma-economico sociale.

6.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 128, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che pongono le «[c]ondizioni di ammissibilità degli interventi [di recupero del patrimonio edilizio di cui agli articoli da 123 a 127] e [le] disposizioni comuni».

Le disposizioni prevedono che «1. Gli interventi di cui agli articoli da 123 a 127 non sono ammessi: *a*) negli edifici o nelle unità immobiliari privi di titolo abilitativo, ove prescritto; qualora le unità immobiliari siano difformi da quanto assentito con regolare titolo abilitativo, la richiesta per gli interventi di cui ai presenti articoli è ammissibile a condizione che per le difformità siano conclusi positivamente i procedimenti di condono o accertamento di conformità, anche a seguito di accertamento di compatibilità paesaggistica, ove previsto; *b*) negli edifici completati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, come risultante dalla comunicazione di fine lavori o da perizia giurata di un tecnico abilitato, che attesti il completamento dell'ingombro volumetrico con realizzazione delle murature perimetrali e della copertura».

In particolare, il ricorrente critica, da un lato, la norma che consente le opere di riutilizzo degli spazi e volumi su immobili che presentano difformità dal titolo abilitativo, ma sanate con il procedimento di condono (lettera *a*) e, dall'altro, la norma che, a contrario, le ammette su tutti gli edifici completati alla data di entrata in vigore della stessa legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 (lettera *b*).

6.6.1.- Per quanto concerne la previsione temporale di cui all'art. 128, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, il ricorso deduce che la norma autorizzerebbe, per una vastissima platea di cespiti, cubature aggiuntive in distonia con la pianificazione generale e la dotazione minima degli standard minimi urbanistici.

D'ufficio deve rilevarsi l'inammissibilità delle questioni formulate.

In tutto il complesso normativo in scrutinio, il legislatore regionale delimita agli edifici «esistenti» la realizzabilità dei diversi interventi regolati; e la disposizione di chiusura non fa altro che delimitare la nozione a quelli già completati alla data della sua entrata in vigore.

A fronte di tale quadro normativo, il ricorrente non argomenta minimamente come la norma possa, di per sé, vulnerare i limiti di densità edilizia.

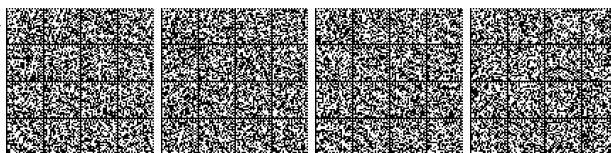
Va, dunque, dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse avverso l'art. 128, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

6.6.2.- Per quanto concerne l'impugnazione della norma che consente il riutilizzo degli immobili con difformità sanate con condono (art. 128, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023), deve precisarsi che, diversamente dalla restante parte del ricorso, l'illegittimità costituzionale non è sostenuta in relazione alla sua portata derogatoria rispetto alla potenzialità volumetrica stabilita dagli standard urbanistici e dalla pianificazione. Piuttosto, tramite il richiamo di quanto affermato dalla sentenza n. 24 del 2022, il ricorrente contesta che sarebbe violato «“il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative”».

La questione è fondata in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, come di seguito precisato.

Il divieto di riconoscimento di benefici edilizi per gli immobili abusivi, pur condonati, assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, come tale, costituisce limite della potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna.

Tale principio, con la precisazione di cui appresso, si ricava dalla legislazione dei condoni edilizi e trova conferma nell'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.



6.6.2.1.- Come noto, con la normativa concernente il condono (art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive»; art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» e art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326), il legislatore nazionale, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia (tra le altre, sentenze n. 42 del 2023, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017).

Le diverse pronunce di questa Corte sulla legislazione sui condoni edilizi sono accomunate dall'«insistente ricorso ad aggettivi come “eccezionale”, “straordinario”, “temporaneo” e “contingente” utilizzati per descriver[la]» e dalla sottolineatura della «peculiare *ratio* di queste misure, da considerare come assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso» (così, sentenza n. 181 del 2021).

Quanto agli effetti, il condono non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)» (sentenze n. 44 del 2023 e n. 70 del 2008).

Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie si ricava che l'immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità.

A tale ultimo proposito, può rammentarsi che questa Corte ha già avuto modo di statuire la ragionevolezza della sottoposizione degli immobili condonati ad un regime più rigoroso quanto alle opere edilizie che alterino le caratteristiche visibili all'esterno o comunque la sagoma, l'altezza, la superficie o la volumetria dell'edificio rispetto a quello previsto per gli interventi tesi a preservare l'integrità e la funzionalità delle costruzioni (sentenza n. 238 del 2000).

6.6.2.2.- Dell'affermato principio generale fa applicazione l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

Tale disposizione speciale esclude la realizzabilità negli immobili abusivi, ad eccezione di quelli per cui sia stato rilasciato il titolo abilitativo in sanatoria, di tutti gli interventi eccezionali consentiti dalla legislazione del Piano casa (e dunque, oltre agli incrementi volumetrici premiali, la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, le modifiche delle destinazioni d'uso, le modifiche alla sagoma).

Secondo quanto già precisato da questa Corte (sentenza n. 24 del 2022 e, in senso conforme, sentenze n. 119 del 2024 e n. 90 del 2023), il riferimento di tale norma al titolo in sanatoria «si deve interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame». Dunque, esso è da riferire esclusivamente all'«accertamento di conformità» di cui all'art. 36 t.u. edilizia, il quale consente «la regolarizzazione postuma di abusi difettosi nella forma, ma non nella sostanza, in quanto privi di danno urbanistico» (sentenza n. 42 del 2023).

Così delimitata, la norma speciale - deve ripetersi - è espressione «della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative» (ancora, sentenza n. 24 del 2022).

In conclusione, la disposizione regionale impugnata, nel consentire gli interventi di riutilizzo del patrimonio esistente per i cespiti che abbiano sanato le difformità da quanto assentito dal titolo abilitativo con il procedimento di condono, al pari di quelli che abbiano ottenuto l'accertamento di conformità, viola il menzionato principio.

Pertanto, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 128, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «condono o».

6.7.- Il primo motivo di ricorso si conclude con l'impugnazione dell'art. 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

La disciplina promuove il riordino e la valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi - sorta con edilizia spontanea tra il 1950 e il 1970 su aree demaniali ora acquisite al patrimonio regionale - affidando alla Regione la predisposizione di un «programma integrato di riordino urbano», come previsto dall'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

A seguito della sua approvazione, «l'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio procede, nel rispetto della normativa vigente, all'avvio delle procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili».

A dire dell'Avvocatura dello Stato la disciplina sarebbe illegittima, al pari delle altre, in quanto attraverso il programma integrato sarebbero consentiti rilevanti ampliamenti volumetrici (pari al quaranta per cento del volume esistente, ulteriormente incrementabile a determinate condizioni) al di fuori della logica della pianificazione e senza il pieno rispetto degli standard urbanistici.

Inoltre, anche per il recupero delle costruzioni della borgata - per lo più caratterizzata da costruzioni abusive non sanabili - sarebbe illegittima la mancata esclusione degli immobili condonati dalle previste premialità volumetriche.



Le questioni non sono fondate.

6.7.1.- In primo luogo, nella disciplina, letta in uno con il richiamato art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, non si rinvencono deroghe di sorta alle richiamate norme di riforma economico-sociali che impongono i limiti della densità edilizia e che, a determinate condizioni, ne consentono la derogabilità.

Piuttosto, la normativa censurata affida la risistemazione dell'area al programma integrato di riordino, che è espressamente qualificato quale piano urbanistico attuativo dal comma 8 dell'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Sulla base della previsione regionale, in piena rispondenza con quanto disposto dall'art. 2-bis t.u. edilizia, tale atto pianificatorio potrà prevedere interventi di riqualificazione, di sostituzione edilizia, di modifica di destinazione d'uso di aree e di immobili con un incremento volumetrico fino al quaranta per cento del demolito, anche con la possibile elevazione della dotazione degli standard urbanistici.

6.7.2.- In secondo luogo, nella disposizione impugnata non vi è né alcuna deroga (dal ricorrente, peraltro, solo adombrata) al sistema sanzionatorio previsto dal t.u. edilizia per gli immobili non sanabili, né il riconoscimento dei benefici volumetrici in favore degli immobili condonati.

Quanto al primo aspetto, il richiamo alle «procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili» è da intendersi come riferito alla stipula, «nel rispetto della normativa vigente», di contratti tra amministrazione proprietaria e occupanti, che legittimino questi ultimi alla detenzione dei beni regionali.

Quanto al secondo, nel silenzio della disciplina in ordine agli immobili che possano beneficiare degli incrementi volumetrici, essa deve essere letta in senso conforme a Costituzione e quindi rispettosa del menzionato principio di divieto di riconoscimento di benefici edilizi per gli immobili abusivi, pur condonati.

7.- Residua l'esame del secondo dei motivi di ricorso.

L'impugnazione ha ad oggetto l'art. 131 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente al comma 1, lettera a), che aggiunge la lettera f-bis all'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia.

La norma impugnata inserisce nell'elenco delle opere consentite in Sardegna senza titolo abilitativo e senza previa comunicazione, previsto dall'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, «gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche, intese come pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate».

L'Avvocatura dello Stato ne lamenta il contrasto con la predetta norma fondamentale di riforma economico-sociale che autorizza in regime di edilizia libera, tra l'altro, l'apposizione degli elementi di arredo delle aree pertinenziali: in tale nozione sarebbero annoverabili i pergolati, le pergole e le pergotende, ma non le «pergole bioclimatiche», piuttosto assimilabili alle tettoie, che richiedono un apposito titolo abilitativo.

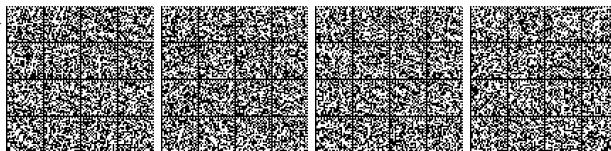
7.1.- In via preliminare, è necessario rammentare che la formula normativa oggetto di scrutinio è quella dell'art. 15, comma 1, lettera f-bis), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, nella versione vigente sino al 19 dicembre 2023, in quanto il menzionato *ius superveniens* (art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023) - non impugnato - ha sostituito nella stessa lettera f-bis), a far data dal 20 dicembre 2023, la dizione «pergole bioclimatiche» con quella di «pergotend[e]», lasciando, invece, immutata la definizione della copertura liberalizzata.

La chiarita delimitazione temporale esime questa Corte da qualsivoglia confronto con la recentissima modifica - ad opera del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), peraltro non convertito - del parametro interposto, che ora espressamente prevede, a determinate condizioni, la libera collocazione delle tende a pergola (ma, comunque, non anche alle pergole bioclimatiche).

7.2.- La questione è fondata, come di seguito precisato.

L'art. 6, comma 1, lettera e-quinquies), t.u. edilizia, annovera tra gli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo «gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici». A sua volta, il decreto del Ministero delle infrastrutture 2 marzo 2018, di approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività in edilizia libera, inserisce nella categoria degli elementi di arredo delle aree pertinenziali il pergolato (voce numero 46, se di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo), nonché la tenda a pergola e la pergotenda (voce numero 50, cui sono accomunate la tenda e la copertura leggera di arredo).

Tutti i menzionati manufatti sono preordinati a ombreggiare lo spazio circostante e, eventualmente, anche a ripararlo da agenti atmosferici. Inoltre, secondo la giurisprudenza amministrativa, pur nelle loro diverse caratteristiche, tutti tali manufatti sono strutture che, nella copertura e nell'eventuale chiusura perimetrale, non presentano elementi di fissità, stabilità e permanenza e, conseguentemente, non danno vita a nuovi volumi (si veda per tutte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 15 novembre 2023, n. 9808; sezione sesta, sentenza 25 gennaio 2017, n. 306).



In particolare, per rientrare tra le opere erigibili senza titolo abilitativo, devono avere una struttura leggera e l'elemento orizzontale con funzione protettiva deve essere non massiccio e apribile. In presenza di tali caratteristiche, non è rilevante il materiale da cui quest'ultimo è costituito, che può essere di tessuto, di plastica o di alluminio.

Come affermato dal ricorrente, da tali arredi si distingue la pergola bioclimatica.

Infatti, questa è una struttura di nuova generazione che, nel linguaggio edile e delle prime pronunce dei giudici amministrativi che se ne sono occupati, si contraddistingue per la dotazione di una copertura a lamelle sì orientabili, ma non retraibili.

In difetto di una protezione completamente retrattile, l'opera è da assimilare a una tettoia in quanto genera uno stabile spazio chiuso e richiede un apposito titolo edilizio.

La *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata si ottiene con l'espunzione dell'inciso «pergole bioclimatiche, intese come». Infatti, l'ulteriore porzione della norma sarda - che definisce l'intervento liberalizzato nel posizionamento di «pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate» - non collide, per quanto esposto, con l'evocato parametro interposto.

In conclusione, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 131, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che aggiunge la lettera f-bis) all'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente all'inciso «pergole bioclimatiche, intese come».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 123, comma 11, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), limitatamente all'inciso «degli indici volumetrici e»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 128, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «condono o»;

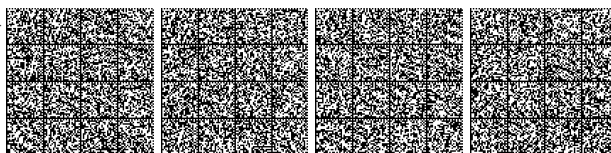
3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui aggiunge la lettera f-bis) all'art. 15, comma 1, della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative) limitatamente all'inciso «pergole bioclimatiche, intese come»;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 123, commi 1, 2, 3 e 4, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, e all'art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3, e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento all'art. 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 125, comma 7; 127, comma 1, e 128, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



8) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6 e 7; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 126, comma 1, e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240142

N. 143

Sentenza 3 - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Possibilità di attribuire il genere “altro sesso”, diverso da quello maschile o femminile - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, del diritto all'identità personale con riguardo all'identità di genere, anche come strumento per la realizzazione del diritto alla salute, del principio convenzionale del diritto alla vita privata e familiare - Inammissibilità delle questioni.

Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Realizzazione del trattamento medico-chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali - Condizione - Autorizzazione del tribunale, con sentenza passata in giudicato, anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano sufficienti per l'accoglimento della domanda - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 1; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 31, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

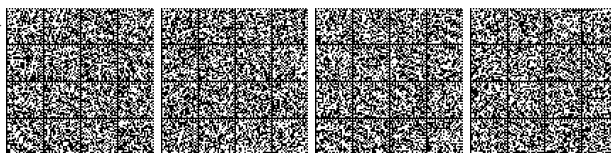
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), e 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione seconda civile, in composizione collegiale, nel procedimento instaurato da L. N., con ordinanza del 12 gennaio 2024, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione di L. N. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;
uditi l'avvocato Alexander Schuster per L. N. e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 3 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 gennaio 2024, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2024, il Tribunale di Bolzano, sezione seconda civile, in composizione collegiale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), e dell'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

L'art. 1 della legge n. 164 del 1982 violerebbe gli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «nella parte in cui afferma che “la rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali”, anziché prevedere che “la rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita ovvero altro sesso diverso da quello maschile e femminile a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali”».

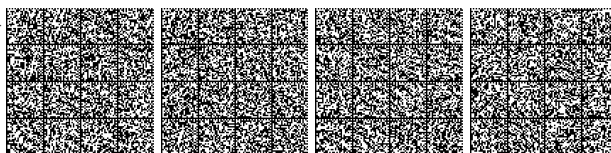
L'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 violerebbe gli artt. 2, 3 e 32 Cost., «nella parte in cui prevede che “quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento è regolato dai commi 1, 2 e 3”».

1.1.- Per quanto esposto nell'ordinanza di remissione, il Tribunale di Bolzano è stato adito da L. N., persona di sesso anagrafico femminile, la quale non si riconosce tuttavia in tale genere, né propriamente in quello maschile, bensì in un genere non binario, seppure incline al polo maschile; assunto durante la frequenza degli studi universitari il prenome maschile di I., dal quale ormai si sente definita rispetto agli altri, N. si è infine rivolta alle strutture sanitarie pubbliche, presso le quali ha ricevuto una diagnosi di disforia o incongruenza di genere, per identificazione non binaria, con propensione alla componente maschile; da qui la sua domanda giudiziale per ottenere la rettificazione del sesso da “femminile” ad “altro” e il cambiamento del prenome da L. a I., nonché per vedersi riconosciuto il diritto di sottoporsi a ogni intervento medico-chirurgico in senso gino-androide (innanzitutto, la mastectomia).

1.2.- In ordine alla rilevanza delle questioni aventi ad oggetto l'art. 1 della legge n. 164 del 1982, il giudice *a quo* assume che la formulazione attuale della disposizione non consenta di accogliere la domanda di rettificazione verso un genere non binario.

«Sebbene tale disposizione non faccia espresso riferimento alla necessità di ottenere una rettificazione in termini strettamente binari» - deduce il rimettente - «deve, infatti, ritenersi che l'ordinamento dello stato civile vigente sia informato implicitamente sulla bipartizione di genere “femminile” e “maschile” e che pertanto non sia configurabile una rettificazione anagrafica con attribuzione di un genere terzo».

Le questioni riferite all'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 sarebbero rilevanti poiché, ove esse fossero accolte, la persona interessata potrebbe accedere agli interventi medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali su base esclusivamente sanitaria e dunque il procedimento giudiziale «si concluderebbe verosimilmente - *in parte qua* - con una sentenza in rito di difetto assoluto di giurisdizione».



Entrambe le norme censurate non sarebbero suscettibili di interpretazione adeguatrice, né l'art. 1 della legge n. 164 del 1982, implicitamente informato ad una logica di genere binario, né l'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, chiaro nel subordinare i trattamenti medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali alla preventiva autorizzazione del giudice.

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ne esamina distintamente i parametri, che, riguardo al tema del dimorfismo di genere, evocano anche un profilo convenzionale.

1.3.1.- Il Tribunale premette che la psicologia sociale ha ormai acquisito una concezione non binaria dell'identità di genere, sul condiviso presupposto che il genere stesso non sia determinato unicamente dal dato morfologico e cromosomico, ma altresì da fattori sociali e psicologici.

Richiamate la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'identità sessuale e le pronunce sul terzo genere rese da alcune Corti costituzionali europee, il giudice *a quo* assume che l'impossibilità di riconoscere tramite procedura di rettificazione l'autopercezione non binaria dell'individuo comporti la violazione degli artt. 2, 32, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, per la lesione inflitta all'identità, alla salute e al rispetto della vita privata e familiare della persona.

L'ingerenza determinata dalla norma censurata sulla vita privata e familiare della persona non binaria non risponderebbe ai canoni di necessità e proporzionalità enucleati dalla giurisprudenza di Strasburgo nell'interpretazione dell'art. 8 CEDU.

In particolare, per il suo carattere assoluto e l'assenza di qualunque bilanciamento, il sacrificio del diritto individuale della persona con identità non binaria non potrebbe trovare giustificazione nell'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici, segnatamente all'esatta differenziazione tra i generi presupposta dall'attuale sistema di diritto familiare.

L'art. 1 della legge n. 164 del 1982 violerebbe altresì il principio di uguaglianza, poiché a coloro che percepiscono un'identità di genere non binaria sarebbe preclusa la rettificazione di sesso viceversa consentita alle persone con identità binaria, in tal modo evidenziandosi nella norma censurata un'irragionevole lacuna.

1.3.2.- Quanto all'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, richiamata la giurisprudenza costituzionale sul carattere non necessario dell'intervento chirurgico ai fini della rettificazione di attribuzione del sesso - è citata la sentenza n. 221 del 2015 -, il Tribunale di Bolzano dubita «della ragionevolezza del regime autorizzatorio previsto dalla normativa censurata, la quale impone un apprezzamento di natura giudiziale sulla necessità dell'intervento chirurgico che dovrebbe per contro essere demandato in via esclusiva ad una valutazione di natura medica e psicologica».

Con specifico riferimento alla sentenza n. 151 del 2009 di questa Corte, il rimettente evoca i limiti che la discrezionalità legislativa incontra nella materia della pratica terapeutica, nella quale la regola di fondo dovrebbe essere l'autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali.

L'opzione legislativa di condizionare gli interventi chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali all'autorizzazione del tribunale non risponderebbe a necessità e proporzionalità, giacché tempi e costi della procedura giudiziale ostacolerebbero l'affermazione del diritto del paziente che pure abbia ottenuto un'indicazione medica favorevole, dalla quale peraltro difficilmente il giudice potrebbe discostarsi.

Sarebbero dunque violati gli artt. 2, 3 e 32 Cost., per l'ingiustificata compressione dell'autodeterminazione individuale e del diritto alla salute.

Apparirebbe d'altronde irragionevole la disparità di trattamento fra chi debba sottoporsi a un intervento chirurgico di modificazione dei caratteri sessuali per una disforia di genere e chi debba sottoporsi a un intervento chirurgico di altra natura, ma ugualmente irreversibile, per il primo soltanto esigendosi - oltre alla valutazione sanitaria - l'autorizzazione del tribunale.

Il regime autorizzatorio neppure potrebbe essere giustificato dall'interesse pubblico alla certezza delle relazioni giuridiche sotto il profilo della definizione del genere, poiché a tale interesse corrisponderebbe la verifica giudiziale sul completamento della transizione ai fini della rettificazione anagrafica, mentre resterebbe ad esso estranea l'autorizzazione ai trattamenti chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

2.1.- Le questioni relative all'art. 1 della legge n. 164 del 1982 sarebbero inammissibili per il carattere «creativo» del petitum, «eccedente rispetto ai poteri della Corte costituzionale, implicando scelte affidate alla discrezionalità politica del legislatore».

Esse inoltre darebbero «per scontate risultanze scientifiche, come l'esistenza di un sesso diverso da quello maschile e femminile, sulle quali invece la comunità scientifica è ben lontana dall'aver raggiunto un consenso e un'opinione pienamente condivisa».



Poiché il giudizio *a quo* riguarda un adulto transessuale, sarebbe poi irrilevante ogni riferimento alla condizione degli intersessuali, giacché questa concernerebbe essenzialmente «il quadro clinico di bambini, per i quali può risultare difficile, alla nascita, riconoscere il sesso biologico, o per i quali possono emergere, nel corso dello sviluppo, degli elementi di disarmonia delle varie componenti del sesso biologico».

Immotivata sarebbe poi la questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, giacché la Corte europea dei diritti dell'uomo non avrebbe mai statuito «che la tutela della percezione di genere richieda l'inserimento nei registri di stato civile di un terzo sesso, come vorrebbe il giudice *a quo*».

2.2.- La censura dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto dagli atti del giudizio principale «non emerge che alla parte ricorrente sia stata negata l'esecuzione di un intervento chirurgico non autorizzato giudizialmente e che la stessa abbia successivamente investito il giudice della questione relativa alla legittimità di tale diniego»; poiché «è la stessa parte ricorrente ad aver applicato la norma in questione nel promuovere il giudizio da cui è scaturito l'incidente di costituzionalità, rivolgendosi al giudice prima che al medico», essa «non può dolersi ex post dell'asserita illegittimità di quella stessa norma, che non viene in rilievo nella soluzione della controversia sub iudice».

L'inammissibilità della censura sarebbe resa evidente dalla constatazione che il suo accoglimento negherebbe la potestas iudicandi del medesimo giudice adito dalla parte.

2.3.- Le questioni relative all'art. 1 della legge n. 164 del 1982 sarebbero comunque non fondate, poiché «l'identità di genere, per sua natura mutevole, anche giornalmente se del caso - si pensi al caso dei "genderfluid" - non è un dato che si presta a essere fatto oggetto di attestazioni di stato civile».

Il riferimento legislativo all'identità sessuale, anziché all'identità di genere, sarebbe razionale in funzione della certezza dei rapporti giuridici e della stabilità dello stato civile, nonostante la differente evoluzione del diritto dell'Unione europea, la cui competenza «si arresta alla definizione di un perimetro normativo orientato ad escludere opzioni normative lesive della piena esplicazione del diritto all'identità di genere non già a conformare positivamente in un senso o nell'altro le scelte del legislatore nazionale, ove il rispetto dei diritti fondamentali della persona sia soddisfatto».

2.4.- Non fondate sarebbero anche le questioni relative all'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, essendo «del tutto ragionevole affidare al giudice il vaglio ultimo sull'effettiva appropriatezza dell'intervento chirurgico», nell'ambito di una valutazione complessiva, «che non si limita al solo aspetto medico, ma determina rilevanti conseguenze sociali».

Non sarebbe quindi prospettabile una disparità di trattamento rispetto ad altri trattamenti sanitari irreversibili, ma ininfluenti sullo stato civile della persona, i quali, proprio per questa ininfluenza, non esigerebbero un vaglio ulteriore a quello medico.

In ogni caso, l'art. 6 della legge n. 164 del 1982 «consente all'interessato di operarsi con costi a proprio carico anche al di fuori del sistema sanitario nazionale, se ha urgenza tale da non poter attendere il vaglio giudiziario richiesto dall'ordinamento, senza compromettere la possibilità di rettificazione anagrafica».

3.- Si è costituita in giudizio L. N., che ha chiesto l'accoglimento delle censure.

3.1.- Riguardo a quella sull'art. 1 della legge n. 164 del 1982, osservato che gli approdi scientifici sull'esistenza dell'identità di genere non binaria hanno ormai trovato accoglimento in numerosi ordinamenti europei, e nello stesso diritto dell'Unione - si cita il regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 -, L. N. deduce che il mancato riconoscimento di tale identità da parte della norma censurata lederebbe un diritto fondamentale della persona nella sua dimensione sociale, e quindi violerebbe l'art. 2 Cost.

Sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., essendo contrario al principio di uguaglianza applicare alla persona con identità non binaria «una disciplina che, invece, è confezionata per i diversi casi in cui chi chiede la riattribuzione afferma una identità o maschile o femminile».

D'altro canto, la negazione dell'identità di genere non binaria violerebbe l'art. 32 Cost., in quanto comprometterebbe il benessere psicofisico della persona, esponendola, soprattutto nella fase vulnerabile dell'adolescenza, «ai rischi di autolesionismo, alle spinte suicidarie, alle situazioni di emarginazione e di anoressia che troppo spesso rappresentano le narrazioni che giungono nelle aule dei tribunali d'Italia».

Emergerebbe infine un consensus europeo sufficiente a ricondurre la tutela delle persone non binarie nell'alveo dell'art. 8 CEDU, richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost.



3.2.- Subordinando all'autorizzazione giudiziale l'effettuazione dell'intervento chirurgico avvertito come necessario dalla persona transessuale, l'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 ne lederebbe il diritto fondamentale all'autodeterminazione terapeutica, violando così l'art. 2 Cost., anche per i tempi e i costi del processo.

Ricorrerebbe inoltre la violazione dell'art. 3 Cost., poiché esigere l'autorizzazione del tribunale per un intervento chirurgico sorretto dall'alleanza tra medico e paziente sarebbe per un verso irragionevole, trattandosi di un intervento lecito in sé, e per altro verso discriminatorio: «[q]uanto ad analoghi interventi di natura terapeutica riconducibili non alla disforia di genere, ma a patologie oncologiche, infatti, l'orchietomia o l'isterectomia sono rimesse esclusivamente al giudizio medico e al consenso del paziente».

La discriminazione sarebbe «aggravata dallo stigma che rappresenta l'autorizzazione giudiziale riservata specificamente alle persone trans adulte», sostanzialmente parificate all'incapace, che necessita dell'autorizzazione del giudice tutelare, in spregio ai principi di autonomia del paziente consacrati dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

Lo stigma indotto dal regime autorizzatorio sarebbe «profondamente lesivo della dignità delle persone trans, tanto più in un contesto in cui la scienza medica internazionale ha depatologizzato la loro condizione».

La violazione più macroscopica sarebbe tuttavia inferta all'art. 32 Cost., in quanto il ritardo o il diniego dell'autorizzazione giudiziale impedirebbero al medico di eseguire e al paziente di ricevere un trattamento che essi reputano necessario.

Ad avviso della parte, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 sarebbe riferibile anche a parametri non evocati dal rimettente: l'art. 13, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'inviolabilità della libertà personale del transessuale; l'art. 97, secondo comma, Cost., per l'aggravio sull'amministrazione giudiziaria di un compito improprio; l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 8 CEDU, sia agli artt. 3 e 4 della direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, parametri, questi ultimi, violati rispettivamente dall'ingerenza pubblica nella vita privata e familiare della persona transessuale e dall'ostacolo ad essa frapposto nell'accesso alla prestazione sanitaria.

4.- Hanno presentato opinioni quali amici curiae l'Osservatorio nazionale sull'identità di genere (ONIG), la Rete Lenford-Avvocatura per i diritti LGBTI+ e il Centro Studi "Rosario Livatino", le prime due associazioni di promozione dei diritti delle persone transgender, la terza ispirata ai valori e ai principi del diritto naturale.

Le tre opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 12 aprile 2024.

4.1.- L'ONIG cita letteratura scientifica e raccomandazioni sovranazionali orientate al riconoscimento dell'identità di genere delle persone non binarie.

Quanto all'autorizzazione giudiziale ex art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, l'associazione enfatizza il «primato della scienza sul diritto».

4.2.- La Rete Lenford illustra gli esiti di un'indagine nazionale condotta tra le persone non binarie, circa la percezione negativa del binarismo di genere proprio dell'ordinamento italiano.

L'associazione deduce che la tutela antidiscriminatoria di queste persone non richiede necessariamente l'introduzione di un «terzo genere» di stato civile, essendo sufficiente garantire la cancellazione dell'attribuzione di un sesso nel quale l'individuo non si identifica.

L'opinione considera il regime autorizzatorio ex art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 gravemente lesivo del diritto della persona all'autodeterminazione terapeutica, in quanto il vaglio del tribunale si risolverebbe in una «superfetazione decisionale» sul corpo altrui.

4.3.- Per il Centro Studi "Rosario Livatino", l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Bolzano sovvertirebbe il bilanciamento legislativo tra il diritto all'identità delle persone con disforia di genere e l'interesse pubblico all'attribuzione del sesso su base biologica: «[a]i fini della rettificazione anagrafica sarebbe di fatto decisivo il solo dato puramente soggettivo della percezione di sé come persona neutra».

D'altronde, non esisterebbe un'obbligazione positiva di fonte convenzionale quanto all'impostazione non binaria dei registri di stato civile (si menziona Corte EDU, sentenza 31 gennaio 2023, Y. contro Francia).

Infine, la previsione dell'autorizzazione giudiziale al trattamento chirurgico di modificazione dei caratteri sessuali sarebbe ragionevole perché diretta a «tutelare il soggetto interessato, il quale, trovandosi in una situazione di particolare fragilità esistenziale proprio a causa della patologia dalla quale è affetto, potrebbe assumere decisioni estremamente gravi ed irreversibili senza la necessaria consapevolezza ed informazione che possono darsi solo in un rapporto autentico di cura».



4.4.- Una quarta opinione è stata presentata fuori termine da Transgender Europe (TGEU) e dal ramo europeo della International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA-Europe).

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della parte ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento di tutte le sollevate questioni.

5.1.- Riguardo al binarismo di genere, premesso che «[l]a comunità scientifica internazionale [...] ha accertato l'esistenza delle identità non binarie», la parte assume che le relative questioni di legittimità costituzionale siano «a rime obbligate»: «considerato l'attuale assetto dello stato civile», infatti, si tratterebbe di ammettere che la persona non sia attribuita né al sesso maschile, né al femminile, dovendosi viceversa accogliere la «soluzione “altro” o “diverso” già adottata in altri ordinamenti».

La parte ritiene che la citata sentenza della Corte EDU, Y. contro Francia, la quale ha negato l'esistenza di un'obbligazione statale di registrazione alternativa, non abbia carattere ostativo, trattandosi di un ambito giuridico «in forte evoluzione», nel quale «proprio in questi anni si registra l'emergere di un consenso» orientato alla tutela delle persone non binarie.

5.2.- Circa la previsione dell'autorizzazione giudiziale per l'intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali, la memoria ne assume l'irragionevolezza e l'obsolescenza.

Essa non potrebbe essere accostata alla prescrizione legale del vaglio giudiziario per la donazione di rene tra viventi, giacché, a differenza della persona transessuale, «il donatore non tutela la propria salute e non è un paziente nel momento in cui l'autorizzazione è data».

Mentre comprimerebbe il diritto individuale all'autodeterminazione terapeutica, il censurato regime autorizzatorio risulterebbe ormai privo di qualunque giustificazione, specie alla luce della legge n. 219 del 2017 sul consenso informato e della sentenza di questa Corte n. 242 del 2019, con le quali persino «[l]a dignità del fine vita è stata garantita senza la necessaria intermediazione dell'autorità giudiziaria».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Bolzano ha sollevato due serie di questioni di legittimità costituzionale, tra loro indipendenti.

Innanzitutto, è censurato l'art. 1 della legge n. 164 del 1982, poiché violerebbe gli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui non prevede che quello assegnato con la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso possa essere un «altro sesso», diverso dal maschile e dal femminile.

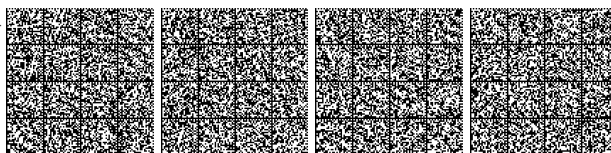
È altresì censurato l'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, che violerebbe gli artt. 2, 3 e 32 Cost., nella parte in cui subordina all'autorizzazione del tribunale la realizzazione del trattamento medico-chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali, eventualmente necessario ai fini della rettificazione.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da una persona di sesso anagrafico femminile, che, non riconoscendosi in tale genere, né in quello maschile, bensì in un genere non binario, si è rivolta alle strutture sanitarie pubbliche, dalle quali ha ricevuto una diagnosi di disforia o incongruenza di genere, per identificazione non binaria, con inclinazione al polo maschile.

Al Tribunale di Bolzano la persona ha chiesto la rettificazione di attribuzione del sesso da femminile ad “altro”, il cambiamento del prenome (dal femminile L. al maschile I.) e il riconoscimento del diritto di sottoporsi ad ogni intervento medico-chirurgico in senso gino-androide (principalmente, una mastectomia).

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente assume che quelle relative all'art. 1 della legge n. 164 del 1982 non possano essere superate in via interpretativa, poiché, «[s]ebbene tale disposizione non faccia espresso riferimento alla necessità di ottenere una rettificazione in termini strettamente binari», dovrebbe ritenersi «che l'ordinamento dello stato civile vigente sia informato implicitamente sulla bipartizione di genere “femminile” e “maschile” e che pertanto non sia configurabile una rettificazione anagrafica con attribuzione di un genere terzo».

Dal canto loro, le questioni riferite all'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 sarebbero rilevanti poiché, ove esse fossero accolte, l'interessato potrebbe accedere agli interventi medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali su base esclusivamente sanitaria e, dunque, il procedimento giudiziale si chiuderebbe *in parte qua* «con una sentenza in rito di difetto assoluto di giurisdizione».



1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente assume che l'impossibilità di attribuire in rettificazione il genere non binario leda l'identità sociale della persona, la sua salute come benessere psicofisico e il rispetto della sua vita privata e familiare; sarebbe inoltre violato il principio di uguaglianza, poiché la rettificazione sarebbe consentita solo ai portatori di un'identità binaria, con immotivata esclusione di coloro che viceversa sentano di appartenere a un genere non binario.

Per altro verso, il regime autorizzatorio del trattamento medico-chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali, prescrivendo un vaglio giudiziale su una scelta terapeutica di un adulto, ne comprimerebbe ingiustificatamente i diritti all'autodeterminazione e alla salute, discriminandolo rispetto a chi debba sottoporsi a un intervento chirurgico parimenti irreversibile ma ad un fine diverso da quello dell'attribuzione di sesso.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

2.1.- L'inammissibilità delle questioni sul binarismo di genere è eccepita in ragione della creatività del petitum, ad esse peraltro imputandosi di dare per scontata l'esistenza di un sesso diverso dal maschile e femminile, di sovrapporre i pur distinti concetti di transessualità e intersessualità, nonché di lasciare immotivato il riferimento al parametro convenzionale.

La censura dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, non risultando che vi sia stato nella specie un diniego di autorizzazione all'intervento chirurgico.

2.2.- Nel merito - secondo l'Avvocatura generale - tutte le questioni sarebbero non fondate.

L'identità di genere, «per sua natura mutevole», non si presterebbe a formare oggetto delle attestazioni di stato civile, che quindi ragionevolmente il legislatore baserebbe sull'identità sessuale, quale dato provvisto di stabilità.

D'altro canto, il peculiare impatto sociale della rettificazione anagrafica di sesso giustificerebbe la prescrizione dell'autorizzazione giudiziale circa l'appropriatezza dell'intervento chirurgico, fermo che, alla luce dell'art. 6 della legge n. 164 del 1982, l'interessato potrebbe pur sempre «operarsi con costi a proprio carico anche al di fuori del sistema sanitario nazionale, se ha urgenza tale da non poter attendere il vaglio giudiziario richiesto dall'ordinamento».

3.- Costituitasi in giudizio, la parte ha aderito agli argomenti del rimettente, peraltro evocando, quanto alla censura dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, parametri ulteriori (artt. 13, primo comma, 97, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 CEDU, 3 e 4 della direttiva 2004/113/CE).

4.- Come anticipato, le due serie di questioni proposte dal Tribunale di Bolzano sono autonome l'una dall'altra.

Invero, la prima concerne la dimensione - relativamente nuova per il diritto - della rivendicazione di un'identità di genere non binaria, mentre la seconda rileva anche per la condizione, ormai ben nota all'ordinamento, della persona che transiti dal genere femminile al maschile, o viceversa.

È opportuno premettere all'esame di entrambi i gruppi di censure una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, come evoluto in materia.

4.1.- La legge n. 164 del 1982 è stata emanata per affrontare la problematica della transessualità, vale a dire il disallineamento e la ricomposizione tra il sesso biologico, attribuito alla nascita su base morfologico-genotipica, e l'identità sessuale, percepita dall'individuo nello sviluppo della sua personalità (l'art. 2 della legge, poi abrogato, parlava, al quarto comma, di «condizioni psico-sessuali»).

Le questioni non riguardano dunque il tema - contiguo, ma diverso - dell'intersessualità, la quale concerne le ipotesi in cui, per ermafroditismo o alterazioni cromosomiche, lo stesso sesso biologico risulti incerto alla nascita.

Allo scopo di permettere il riallineamento tra le condizioni somatiche e quelle psicologico-comportamentali, l'art. 1 della legge n. 164 del 1982 ha consentito la rettificazione di stato civile «in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali».

4.2.- Nella sentenza n. 161 del 1985, questa Corte ha sottolineato come la legge allora da poco varata si collocasse «nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie».

La stessa sentenza ha rimarcato che l'allineamento somatico all'identità sessuale è funzionale a ripristinare lo stato di benessere della persona e che è dovere di solidarietà per gli altri membri della collettività riconoscere l'identità oggetto di transizione, senza che quest'ultima possa essere considerata fattore di perturbamento dei rapporti sociali e giuridici, atteso che «il far coincidere l'identificazione anagrafica del sesso alle apparenze esterne del soggetto interessato o, se si vuole, al suo orientamento psicologico e comportamentale, favorisce anche la chiarezza dei rapporti sociali e, così, la certezza dei rapporti giuridici».



4.3.- Con la sentenza n. 221 del 2015, questa Corte, chiamata a pronunciarsi sul requisito normativo delle «intervenute modificazioni dei [...] caratteri sessuali», quale condizione della pronuncia di rettificazione, ha escluso che le stesse includano necessariamente un trattamento chirurgico, in quanto le modalità dell'adeguamento dei caratteri sessuali devono adattarsi all'«irriducibile varietà delle singole situazioni soggettive».

«L'esclusione del carattere necessario dell'intervento chirurgico ai fini della rettificazione anagrafica» - si è precisato - «appare il corollario di un'impostazione che - in coerenza con supremi valori costituzionali - rimette al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, il quale deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere».

Posto che quest'ultima è «elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU)», il trattamento chirurgico è stato quindi riconfigurato «non quale prerequisite per accedere al procedimento di rettificazione», bensì «come possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico».

4.4.- Successivamente, questa Corte ha avuto modo di chiarire che, sebbene «l'interpretazione costituzionalmente adeguata della legge n. 164 del 1982 consente di escludere il requisito dell'intervento chirurgico di normoconformazione», «ciò non esclude affatto, ma anzi avvalorà, la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato», sicché «va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione» (sentenza n. 180 del 2017; poi, nel medesimo senso, ordinanza n. 185 del 2017).

4.5.- L'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011 è intervenuto sugli aspetti procedurali della legge n. 164 del 1982.

I primi tre commi della norma stabiliscono che le controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso, ove non diversamente disposto, sono regolate dal rito ordinario di cognizione (comma 1); la competenza spetta al tribunale, in composizione collegiale, del luogo di residenza dell'attore (comma 2); l'atto di citazione è notificato al coniuge e ai figli dell'attore e al giudizio partecipa il pubblico ministero (comma 3).

Il comma 4 dell'art. 31 - qui oggetto di censura - dispone che «[q]uando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento è regolato dai commi 1, 2 e 3».

Si tratta di un adattamento processuale di quanto già prevedeva l'art. 3 della legge n. 164 del 1982 (contestualmente abrogato dall'art. 34, comma 39, lettera c, dello stesso d.lgs. n. 150 del 2011), il quale infatti stabiliva che «[i]l tribunale, quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, lo autorizza con sentenza» (primo comma) e che «[i]n tal caso il tribunale, accertata la effettuazione del trattamento autorizzato, dispone la rettificazione in camera di consiglio» (secondo comma).

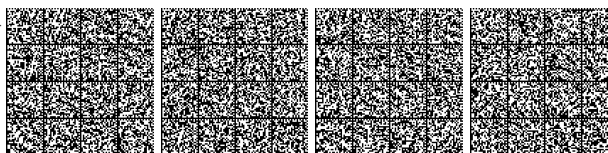
Nel passaggio dalla legge n. 164 del 1982 al d.lgs. n. 150 del 2011 non è, quindi, mutata la struttura unitaria ed eventualmente bifasica del procedimento di rettificazione e, anzi, pur nell'ambito di una legislazione delegata alla semplificazione dei riti, quella struttura è stata assoggettata al modello del giudizio ordinario di cognizione, in luogo della precedente forma camerale.

Un ritorno a forme procedurali più snelle deriverebbe dall'attrazione delle controversie di rettificazione nell'ambito di applicazione del rito unificato in materia di persone, minorenni e famiglie, attrazione delineatasi nel quadro dell'elaborazione delle disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata).

5.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Bolzano nei confronti dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982 sono inammissibili.

Pur evidenziando un problema di tono costituzionale, esse, per le ricadute sistematiche che implicano, eccedono il perimetro del sindacato di questa Corte.

5.1.- La diagnosi rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica in funzione del giudizio *a quo* conferma nella specie la realtà clinica dell'identificazione non binaria e invero essa, come trascritta nell'ordinanza di rimessione, sottolinea che «[i] termini disforia di genere (DSM-5) e incongruenza di genere (ICD-11) includono sia le denominazioni di genere binarie (maschile/femminile) sia tutte le altre forme di definizione di genere (riassunte nel termine non-binario)».



Per il DSM-5 (quinta revisione del «Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders»), la disforia di genere, oltre che al maschile e al femminile, può attenersi a «some alternative gender»; lo stesso per l'incongruenza di genere, classe diagnostica utilizzata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nell'ICD-11 (undicesima revisione dell'«International Classification of Diseases»).

5.2.- Non pochi ordinamenti europei - da ultimo quello tedesco, con la recente legge sull'autodeterminazione in materia di registrazione del sesso («Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag SBGG») - hanno riconosciuto e disciplinato l'identità non binaria, seppure in forme diversificate.

La Corte costituzionale belga ha censurato la delimitazione binaria della disciplina legislativa della transizione di genere, stigmatizzando l'ingiustificata disparità di trattamento fra chi sente di appartenere al sesso maschile o femminile e chi invece non si identifica in alcuno dei predetti generi (arrêt n° 99/2019 del 19 giugno 2019).

Lo stesso diritto dell'Unione europea da tempo va evolvendo in tal senso, e infatti, per favorire la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, il regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, presenta moduli standard recanti alla voce «sesso» non due diciture, ma tre, «femminile», «maschile» e «indeterminato».

5.3.- Le indicazioni che provengono dagli ordinamenti degli Stati europei e dalle Corti sovranazionali non sono tuttavia univoche.

Mentre è ormai ferma nell'accordare tutela convenzionale alla transizione verso un genere binario (fin dalla sentenza della grande camera, 11 luglio 2002, Christine Goodwin contro Regno Unito), la Corte EDU ha recentemente escluso che l'art. 8 CEDU ponga sugli Stati un'obbligazione positiva di registrazione non binaria, non potendosi ritenere ancora sussistente un consensus europeo al riguardo (sentenza 31 gennaio 2023, Y. contro Francia).

In senso analogo si era già espressa la Corte suprema del Regno Unito, a proposito dell'identificazione non binaria tramite marcatore «X» sui passaporti (sentenza 15 dicembre 2021, Elan-Cane, UKSC 56).

5.4.- La percezione dell'individuo di non appartenere né al sesso femminile, né a quello maschile - da cui nasce l'esigenza di essere riconosciuto in una identità «altra» - genera una situazione di disagio significativa rispetto al principio personalistico cui l'ordinamento costituzionale riconosce centralità (art. 2 Cost.).

Nella misura in cui può indurre disparità di trattamento o compromettere il benessere psicofisico della persona, questa condizione può del pari sollevare un tema di rispetto della dignità sociale e di tutela della salute, alla luce degli artt. 3 e 32 Cost.

In vari ambiti della comunità nazionale si manifesta una sempre più avvertita sensibilità nei confronti di questa realtà pur minoritaria, come dimostra, tra l'altro, la pratica delle «carriere alias», tramite le quali diversi istituti di istruzione secondaria e universitaria permettono agli studenti di assumere elettivamente, ai fini amministrativi interni, un'identità - anche non binaria - coerente al genere percepito.

Tali considerazioni, unitamente alle indicazioni del diritto comparato e dell'Unione europea, pongono la condizione non binaria all'attenzione del legislatore, primo interprete della sensibilità sociale.

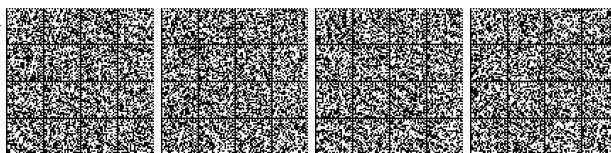
5.5.- D'altronde, l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile avrebbe un impatto generale, che postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria.

Per ricordare solo gli aspetti di maggior evidenza, il binarismo di genere informa il diritto di famiglia (così per il matrimonio e l'unione civile, negozi riservati a persone di sesso diverso e, rispettivamente, dello stesso sesso), il diritto del lavoro (per le azioni positive in favore della lavoratrice), il diritto dello sport (per la distinzione degli ambiti competitivi), il diritto della riservatezza (i «luoghi di contatto», quali carceri, ospedali e simili, sono normalmente strutturati per genere maschile e femminile).

L'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), dopo aver sancito il principio della parità di trattamento e di opportunità «tra donne e uomini», da assicurare in tutti i campi (comma 2), precisa che esso non osta al mantenimento o all'adozione di misure in favore del «sesso sottorappresentato» (comma 3).

La rettificazione in senso non binario inciderebbe anche sulla disciplina dello stato civile, e non soltanto per la necessità di coniare una nuova voce di registrazione, ma anche riguardo al nome della persona.

Infatti, l'art. 35, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) stabilisce il principio della corrispondenza tra nome e sesso, principio che andrebbe superato, o quantomeno relativizzato, per le persone con identità non binaria, giacché nell'onomastica italiana i nomi ambigenere sono rarissimi (lo conferma proprio il caso di specie, nel quale la persona chiede il riconoscimento dell'identità non binaria e vuole pertanto abbandonare il nome femminile imposto alla nascita, e tuttavia opta, in sostituzione, per un nome maschile).



5.6.- Tutto ciò considerato, in accoglimento della pertinente eccezione della difesa statale, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Tribunale di Bolzano nei confronti dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982 vanno dichiarate inammissibili.

6.- La censura dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 è invece fondata, nei limiti di cui appresso.

6.1.- All'esame di merito di tali ulteriori questioni non ostano ragioni di inammissibilità.

6.1.1.- L'eccezione di difetto di rilevanza sollevata al riguardo dalla difesa statale è priva di fondamento.

Invero, la deduzione dell'Avvocatura per cui «è la stessa parte ricorrente ad aver applicato la norma in questione nel promuovere il giudizio da cui è scaturito l'incidente di costituzionalità, rivolgendosi al giudice prima che al medico», non è pertinente, in quanto è proprio la disposizione oggetto di censura, nella formulazione vigente, a prescrivere tale sequenza.

6.1.2.- Neppure è persuasivo l'argomento della facoltatività dell'autorizzazione giudiziale all'intervento chirurgico, speso dall'Avvocatura generale nella trattazione di merito e che tuttavia - ove fosse fondato - inciderebbe proprio sulla rilevanza delle questioni.

Per sostenere tale argomento la difesa statale richiama l'art. 6 della legge n. 164 del 1982, che tuttavia riguarda una fattispecie di diritto transitorio, i cui effetti sono ormai da tempo esauriti (la disposizione fissa un termine annuale per la domanda di rettificazione «[n]el caso che alla data di entrata in vigore della presente legge l'attore si sia già sottoposto a trattamento medico-chirurgico di adeguamento del sesso»).

Verosimilmente, l'Avvocatura intende piuttosto riferirsi all'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo il quale la persona transessuale che si sia sottoposta all'intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali senza l'autorizzazione giudiziale non per questo perde il diritto alla rettificazione anagrafica (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 14 dicembre 2017, n. 30125).

È evidente tuttavia che trattasi di due piani differenti, giacché le conseguenze dell'eventuale mancata autorizzazione non possono riflettersi sulla relativa prescrizione, che è tuttora nella legge.

6.1.3.- Occorre interrogarsi d'ufficio riguardo all'incidenza che sulla rilevanza delle questioni ora in scrutinio potrebbe spiegare la constatata inammissibilità di quelle relative al binarismo di genere.

Neppure questo profilo si rivela però ostativo all'esame di merito della censura dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, poiché, a conferma della più volte segnalata autonomia delle due serie di questioni, l'attore del giudizio *a quo* chiede di sottoporsi a interventi chirurgici di adeguamento in senso gino-androide, funzionali ad una transizione che, non potendo essere allo stato non binaria, sarà dal genere femminile al maschile.

6.1.4.- Le questioni relative all'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 devono essere, pertanto, vagliate nel merito.

I parametri sono unicamente quelli evocati dal rimettente - artt. 2, 3 e 32 Cost. -, non potendosi considerare gli ulteriori dedotti dalla parte costituita, la quale, per giurisprudenza costante di questa Corte, non ha il potere di ampliare il *thema decidendum* del giudizio incidentale di legittimità costituzionale (tra molte, sentenze n. 112 e n. 50 del 2024, n. 215, n. 184 e n. 161 del 2023).

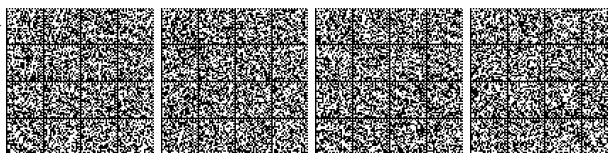
6.2.- La previsione dell'autorizzazione giudiziale per i trattamenti medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali ha rappresentato una cautela adottata dalla legge n. 164 del 1982 nel momento in cui l'ordinamento italiano si apriva alla rettificazione dell'attribuzione di sesso.

Pur non avendo eguali nel panorama comparatistico, che evidenzia semmai una progressiva focalizzazione sull'autodeterminazione individuale, e pur non essendo priva di tratti paternalistici, rispetto a persone maggiorenni e capaci di autodeterminarsi, questa prescrizione normativa non può dirsi in sé manifestamente irragionevole, e quindi esorbitante dalla sfera della discrezionalità legislativa, considerata l'entità e la irreversibilità delle conseguenze prodotte sul corpo del paziente da simili interventi chirurgici.

6.2.1.- Il regime autorizzatorio è divenuto tuttavia irrazionale, nella sua rigidità, laddove non si coordina con l'incidenza sul quadro normativo della sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 20 luglio 2015, n. 15138, e successivamente della sentenza di questa Corte n. 221 del 2015.

Come più sopra ricordato, tale evoluzione giurisprudenziale ha escluso che le modificazioni dei caratteri sessuali richieste agli effetti della rettificazione anagrafica debbano necessariamente includere un trattamento chirurgico di adeguamento, quest'ultimo essendo soltanto un «possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psico-fisico» (sentenza n. 221 del 2015).

La sentenza n. 180 del 2017 ha quindi ribadito - come già visto - che agli effetti della rettificazione è necessario e sufficiente l'accertamento dell'«intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata».



Potendo questo percorso compiersi già mediante trattamenti ormonali e sostegno psicologico-comportamentale, quindi anche senza un intervento di adeguamento chirurgico, la prescrizione indistinta dell'autorizzazione giudiziale denuncia una palese irragionevolezza: in tal caso, infatti, un eventuale intervento chirurgico avverrebbe comunque dopo la già disposta rettificazione.

6.2.2.- Tale mutato quadro normativo e giurisprudenziale, in cui l'autorizzazione prevista dalla disposizione oggi censurata mostra di aver perduto ogni ragion d'essere al cospetto di un percorso di transizione già sufficientemente avanzato, è alla base dell'orientamento diffusosi presso la giurisprudenza di merito, che sovente autorizza l'intervento chirurgico contestualmente alla sentenza di rettificazione, e non prima e in funzione della rettificazione stessa (tra molte, da ultimo, Tribunale ordinario di Padova, sezione prima civile, sentenza 17 giugno 2024, e Tribunale ordinario di Torino, sezione settima civile, sentenza 27 marzo 2024).

6.2.3.- Nella fattispecie concreta di cui al giudizio principale si verte appunto in un caso di questo tipo, poiché l'ordinanza di rimessione sottolinea come l'attore per rettificazione abbia «sufficientemente dimostrato - attraverso il deposito di idonea documentazione dei trattamenti medici e psicoterapeutici effettuati - di aver completato un percorso individuale irreversibile di transizione».

Anche in tal caso, quindi, pur potendo seguire la pronuncia della sentenza di rettificazione, in funzione di un maggior benessere psicofisico della persona, l'intervento chirurgico di adeguamento dei residui caratteri del sesso anagrafico non è necessario alla pronuncia medesima, sicché la prescritta autorizzazione giudiziale non corrisponde più alla *ratio legis*.

6.2.4.- Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 - per irragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost. - nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso.

Restano assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione seconda civile, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

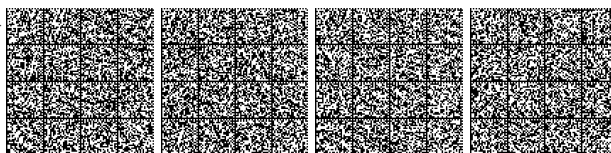
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 144

Sentenza 19 giugno - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Soggetti abilitati alla trasmissione della dichiarazione dei redditi in via telematica - Iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro e iscritti nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle CCIAA per la sub-categoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria - Estensione agli altri incaricati individuati con d.m., tra cui coloro che esercitano abitualmente l'attività di consulenza fiscale (nel caso di specie: tributaristi) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, nonché violazione della libertà di iniziativa economica, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, art. 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 56; direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, art. 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), promosso dal Consiglio di Stato, sezione settima, nel procedimento vertente tra M. N., l'Associazione nazionale tributaristi LAPET e l'Agenzia delle entrate, con ordinanza del 31 gennaio 2024, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di M. N. e dell'Associazione nazionale tributaristi LAPET, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;

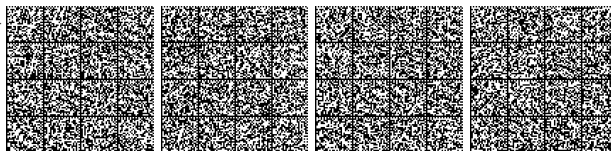
udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e Antonio Martini per M. N. e l'Associazione nazionale tributaristi LAPET, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2024, iscritta al n. 23 reg. ord. 2024, il Consiglio di Stato, sezione settima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore



aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 16 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

La disposizione è censurata nella parte in cui individua i soggetti abilitati al rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nell'elenco di professionisti contenuto nelle sole lettere *a*) e *b*) del comma 3 dell'art. 3 del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322 (Regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 3, comma 136, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), ossia «gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro» (lettera *a*) e «i soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la sub-categoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria» (lettera *b*), e non li individua anche «negli altri soggetti indicati dallo stesso comma 3 e, in particolare, in quelli di cui alla lett. *e*)», ossia «gli altri incaricati individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze».

1.1.- Le questioni sono sollevate nel giudizio di appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, che ha respinto il ricorso presentato da M. N., di professione tributarista, e dall'Associazione nazionale tributaristi LAPET (di seguito: LAPET), alla quale la prima è iscritta, per l'annullamento della «nota» di data 11 febbraio 2021 con cui l'Agenzia delle entrate - Direzione regionale per la Puglia ha negato a M. N. l'abilitazione al rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, inviate dalla stessa all'amministrazione finanziaria.

Il rimettente premette che:

- il diniego impugnato davanti al TAR Puglia si fonda sul disposto dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997, in quanto tale disposizione, nel rinviare all'art. 3, comma 3, lettere *a*) e *b*), del d.P.R. n. 322 del 1998, riserva il rilascio del visto di conformità ai soli soggetti abilitati all'invio in forma telematica delle dichiarazioni dei redditi indicati nelle citate lettere *a*) e *b*);

- il medesimo art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 322 del 1998 prevede ulteriori categorie di soggetti abilitati all'invio in forma telematica delle dichiarazioni dei redditi, tra le quali, in via residuale, quella degli «altri incaricati individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze», di cui alla lettera *e*);

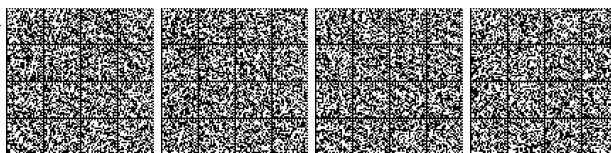
- in attuazione di quest'ultima disposizione, il decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 2001, recante «Ampliamento delle categorie di soggetti da includere tra gli incaricati alla trasmissione telematica dei dati contenuti nelle dichiarazioni. Art. 3, comma 3, lettera *e*)», del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1999, n. 542», ha abilitato all'invio in forma telematica delle dichiarazioni dei redditi «coloro che esercitano abitualmente l'attività di consulenza fiscale», categoria in cui rientrerebbero i tributaristi iscritti alla LAPET;

- la LAPET è «un'associazione professionale a carattere nazionale, costituita tra coloro che esercitano la consulenza nelle materie contabili, fiscali e tributarie, senza iscrizione in albi professionali», con compiti statuari di «vigilanza sulla attività professionale degli associati nei confronti dei terzi e della pubblica amministrazione»;

- tra le parti del giudizio *a quo* è pacifico che la professione di tributarista, oltre ad essere «riconosciuta da numerose norme di legge», consisterebbe «nella tenuta della contabilità delle imprese; nell'assistenza fiscale comprensiva della compilazione delle dichiarazioni fiscali e dell'abilitazione alla trasmissione telematica delle dichiarazioni stesse; ed inoltre in tutte le altre attività riferibili ai servizi contabili, fiscali, tributari amministrativi e/o aziendali, tranne quelli riservati a professionisti iscritti in albi, ruoli od elenchi»;

- l'art. 23 del decreto del Ministro delle finanze 31 maggio 1999, n. 164 (Regolamento recante norme per l'assistenza fiscale resa dai Centri di assistenza fiscale per le imprese e per i dipendenti, dai sostituti d'imposta e dai professionisti ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241), nel disporre che «[i] professionisti rilasciano il visto di conformità se hanno predisposto le dichiarazioni e tenuto le relative scritture contabili» (comma 1), porrebbe una regola di identità tra il soggetto che appone il visto di conformità e colui che predispone le dichiarazioni e cura la tenuta delle scritture contabili, «senza tuttavia consentire il reciproco, [...] cioè il rilascio del visto di conformità da parte del professionista [non abilitato a tale rilascio] che abbia presentato all'amministrazione finanziaria la dichiarazione dei redditi»;

- il visto di conformità avrebbe lo scopo (indicato nella circolare del Ministero delle finanze del 17 giugno 1999, n. 134, in tema di «Disposizioni in materia di assistenza fiscale - Visto di conformità di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 241 del 1997») di «garantire ai contribuenti assistiti un corretto adempimento di taluni obblighi tributari» e di «agevolare l'Amministrazione finanziaria nella selezione delle posizioni da controllare e nell'esecuzione dei controlli di propria



competenza». Esso si distinguerebbe, secondo le definizioni enunciate nell'art. 2 del citato d.m. 31 maggio 1999, n. 164, in un visto cosiddetto "leggero" e in uno cosiddetto "pesante", corrispondenti ad altrettanti livelli di certezza sulla correttezza delle dichiarazioni fiscali. Il primo, previsto dall'art. 35, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 241 del 1997, consisterebbe nell'attestazione di conformità tra i dati esposti nella dichiarazione dei redditi e la documentazione ad essa relativa, implicando «il riscontro della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze della relativa documentazione e alle disposizioni che disciplinano gli oneri deducibili e detraibili, le detrazioni e i crediti d'imposta, lo scomputo delle ritenute d'acconto» (art. 2, comma 1, del d.m. 31 maggio 1999, n. 164); il secondo, previsto al comma 1, lettera *a*), dello stesso art. 35, attesterebbe la regolare tenuta della contabilità da parte del contribuente e la corrispondenza ad essa dei dati esposti nella dichiarazione dei redditi (art. 2, comma 2, del medesimo decreto ministeriale);

- M. N. e la LAPET hanno riproposto in appello le censure già disattese dal TAR Puglia, sostenendo, in primo luogo, che il rinvio alla norma regolamentare di cui al d.P.R. n. 322 del 1998, contenuto nell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997, sarebbe interpretabile estensivamente, così da potersi riferire anche ai tributaristi non costituiti in un ordine, e prospettando, in secondo luogo, questioni di legittimità costituzionale e «pregiudiziali comunitarie», per l'esistenza di un'ingiustificata discriminazione in danno dei tributaristi.

1.2.- Ciò premesso, il rimettente osserva che l'interpretazione estensiva prospettata dagli appellanti nel processo principale non sarebbe percorribile, in quanto, «lungi dal rimanere circoscritta al dato testuale, [...] si tradurrebbe nell'integrazione del precetto normativo fissato dalla richiamata norma primaria».

Da qui, secondo il rimettente, la rilevanza delle eccepite questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997, «poiché il disposto della norma primaria con il rinvio in essa contenuto, non interpretabile estensivamente [...], costituisce l'unico fondamento del diniego di abilitazione al rilascio del visto di conformità impugnato nel [...] giudizio [a quo]».

Di tali questioni, tuttavia, sarebbero non manifestamente infondate solo quelle riferite agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai parametri interposti sopra indicati.

1.3.- In primo luogo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e di non discriminazione.

Il rimettente osserva, preliminarmente, che il rilievo pubblicistico del visto di conformità, correlato all'attività di controllo spettante all'amministrazione finanziaria, esige che l'individuazione delle figure professionali abilitate al suo rilascio risponda a ragioni di affidabilità e di competenza.

Tali ragioni, tuttavia, non varrebbero a giustificare la riserva a favore dei soli professionisti iscritti negli albi e nei ruoli indicati alle lettere *a*) e *b*) del comma 3 dell'art. 3 del d.P.R. n. 322 del 1998. L'ordinamento, infatti, consentirebbe ai tributaristi, benché non iscritti, di operare come consulenti fiscali, di predisporre e trasmettere le dichiarazioni fiscali, nonché di trattare e conservare i dati contabili, rendendo così ingiustificata la loro esclusione dal rilascio del visto di conformità, non solo di quello "leggero", consistente in un controllo di carattere formale sulla corrispondenza della documentazione utilizzata per le dichiarazioni fiscali con i dati in esse esposti, ma anche di quello "pesante", esteso al controllo sostanziale sulla regolare tenuta della contabilità da parte del contribuente e sulla corrispondenza ad essa dei dati esposti nelle dichiarazioni.

Né la riserva in esame - e la conseguente diversità di trattamento - sarebbero ragionevolmente giustificate da un «principio di preferenza per le professioni organizzate in ordini o collegi», discendente dalla loro organizzazione in un ente esponenziale istituito per legge e titolare di poteri di carattere pubblicistico sui relativi appartenenti, tra cui il potere di vigilanza sul rispetto della deontologia richiesta per l'esercizio dell'attività.

Questo principio, di cui sarebbe espressione la disposizione censurata, poggerebbe sul presupposto che solo una vigilanza deontologica istituzionale sui soggetti abilitati ad apporre il visto di conformità sia in grado di offrire all'amministrazione finanziaria garanzie adeguate ai fini dell'attività di controllo delle dichiarazioni fiscali.

Tuttavia, l'evoluzione del quadro normativo avrebbe reso non più «attuale» un simile presupposto, così da giustificare l'abbandono dell'orientamento giurisprudenziale «contrario alle tesi degli appellanti», espresso dal medesimo Consiglio di Stato, sezione quarta, nella sentenza 28 novembre 2012, n. 6028.

Infatti, la legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate), sancendo il principio del libero esercizio delle professioni non ordinistiche, con l'obiettivo di adeguare l'ordinamento giuridico nazionale ai «principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione» (art. 1, comma 1), avrebbe introdotto elementi di assimilazione tra professioni organizzate in ordini o collegi e professioni che tali non sono.



In particolare, il rimettente osserva che la legge n. 4 del 2013:

- prevede la libera costituzione di associazioni professionali «di natura privatistica [...] con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza», e con i compiti di promuovere «la formazione permanente dei propri iscritti», di «vigila[re] sulla condotta professionale degli associati e stabili[re] le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni» del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229) (art. 2, commi 1 e 3);

- consente alle associazioni in questione di iscriversi in un elenco «pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico [ora Ministero delle imprese e del made in Italy] nel proprio sito internet», da cui deriva la «assunzione di responsabilità» sul possesso dei requisiti previsti dalla legge per queste forme associative professionali e sul rispetto delle prescrizioni della medesima legge (art. 2, comma 7);

- collega all'iscrizione nel menzionato elenco - di cui la LAPET si sarebbe avvalsa - l'assoggettamento al potere ministeriale di vigilanza e di irrogazione di sanzioni.

Pur riconoscendo (all'art. 2, comma 6) l'antitesi tra la libera professione, da un lato, e l'esercizio delle attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti iscritti al relativo albo professionale, d'altro lato, la legge n. 4 del 2013 avrebbe dunque promosso la costituzione di organizzazioni privatistiche a base associativa finalizzate a garantire che l'attività professionale prestata dai propri aderenti sia svolta secondo adeguati criteri di capacità e competenza professionale e nel rispetto delle relative norme deontologiche.

Il raggiungimento di tale risultato determinerebbe, quanto al controllo sui requisiti di capacità e correttezza, anche sul piano deontologico, richiesti per il rilascio del visto di conformità, l'equiparazione delle due categorie di professioni, che si distinguerebbero ormai solo per la natura del mezzo (pubblicistica nell'un caso, privatistica nell'altro) utilizzato a questo fine.

Risultando tali funzioni di controllo adeguatamente perseguibili attraverso strumenti privatistici, «tanto più quando questi siano a loro volta inquadrati in un sistema pubblicistico di vigilanza ministeriale», la disposizione censurata avrebbe creato una disparità di trattamento non giustificata rispetto ai professionisti iscritti all'ordine.

1.4.- L'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997 violerebbe anche l'art. 41 Cost.

Dalla descritta riserva *ex lege* deriverebbe l'effetto di limitare, per le categorie non comprese in essa, il libero esercizio dell'attività professionale, incidendo negativamente sulla libertà di iniziativa economica dei tributaristi, dovendo i singoli professionisti e le loro associazioni rappresentative essere considerate imprese ai sensi del diritto della concorrenza.

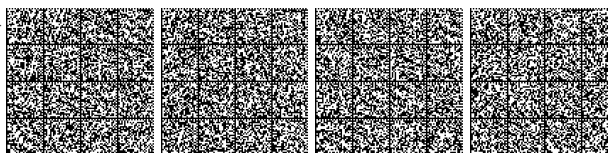
In particolare, i professionisti non iscritti agli ordini subirebbero uno sviamento di clientela verso i professionisti iscritti anche per attività non riservate a questi ultimi, in contrasto con il principio di concorrenza.

Infatti, la mera predisposizione e trasmissione delle dichiarazioni fiscali, senza possibilità di apporre il visto di conformità, priverebbe la clientela dei primi dei rilevanti vantaggi prodotti sulla posizione fiscale e amministrativa dall'apposizione del visto, con conseguente maggiore convenienza a rivolgersi ai professionisti iscritti all'ordine anche per la predisposizione e la trasmissione delle dichiarazioni fiscali, essendo costoro gli unici in grado di rilasciare il visto di conformità. In tal modo, la limitazione dei soggetti abilitati al rilascio del visto di conformità avrebbe l'effetto di estendere la riserva, di fatto, anche ad attività liberalizzate, in contrasto con il carattere tassativo ed eccezionale, riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, delle attività riservate agli iscritti all'ordine, riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione seconda civile, 28 marzo 2019, n. 8683, e 11 giugno 2010, n. 14085).

1.5.- Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 56 TFUE e 16 della direttiva 2006/123/CE, «la quale osta a restrizioni normative nazionali non conformi ai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità (par. 3 della disposizione da ultimo richiamata)».

Premesso che secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea (grande camera, sentenza 30 gennaio 2018, in cause riunite C-360/15 e C-31/16, X e Visser) la richiamata direttiva si applicherebbe non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato e dunque anche in situazioni puramente interne, la discriminazione in danno della categoria dei professionisti non costituiti in un ordine violerebbe il «loro diritto di matrice sovranazionale alla libera prestazione dei [...] servizi», in quanto non necessaria, mancando un sottostante motivo imperativo di interesse generale, né proporzionata, eccedendo rispetto agli obiettivi di tutela dell'interesse fiscale dello Stato.

2.- M. N. e la LAPET, parti appellanti nel giudizio *a quo*, si sono costituite in giudizio con atto depositato il 26 marzo 2024, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.



2.1.- Esse aderiscono alle questioni sollevate dal rimettente e prospettano ulteriori profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., evocando quali parametri interposti anche l'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sulla tutela del diritto di ogni individuo «di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata», nonché «il combinato disposto» dell'art. 101, paragrafo 1, TFUE, e dell'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, «considerata la normativa interna, ovvero l'art. 35, comma terzo del d.lgs. n. 241 del 1997, quale ostacolo alla piena espansione della concorrenza e, in ogni caso, capace [di] restringere e/o falsare il gioco della concorrenza interna».

Infine, chiedono che questa Corte, ove ritenga necessario chiarire il significato e gli effetti delle norme dell'Unione europea evocate nel presente giudizio, promuova un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE.

3.- Con atto depositato il 26 marzo 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza delle questioni.

3.1.- Secondo l'interveniente, tutte le questioni muovono dall'asserita irragionevolezza della distinzione tra professioni ordinistiche e non ordinistiche ai fini del rilascio del visto di conformità, sia "pesante" che "leggero", non sussistendo più, ad avviso del rimettente, una differenza apprezzabile tra le due categorie professionali, tenuto conto dell'approvazione della legge n. 4 del 2013 e del fatto che i tributaristi non iscritti possono inviare le dichiarazioni dei redditi all'amministrazione finanziaria.

Tale distinzione, tuttavia, sarebbe più che ragionevole e costituirebbe in ogni caso il frutto di una scelta discrezionale del legislatore non manifestamente irragionevole.

3.1.1.- Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., non sarebbe condivisibile l'assunto del rimettente per cui la citata legge n. 4 del 2013 avrebbe sostanzialmente equiparato professioni ordinistiche e non, sotto il profilo della garanzia di esercizio della professione nel possesso di requisiti di capacità e correttezza.

L'interveniente osserva che i professionisti indicati nella disposizione censurata garantiscono in modo intenso l'amministrazione finanziaria circa la professionalità e la correttezza nell'apposizione del visto, in quanto hanno superato un esame di Stato o hanno conseguito una laurea abilitante alla professione; inoltre, essendo iscritti ad un albo vigilato da uffici ministeriali, sono soggetti a pregnanti obblighi deontologici, al controllo sullo svolgimento corretto e regolare dell'attività professionale e al potere disciplinare esercitato dall'ordine o collegio di appartenenza.

La legge n. 4 del 2013, lungi dall'aver sostanzialmente assimilato le due categorie di professioni, ne avrebbe confermato la «scissione [...] in ordine alle attività», là dove, all'art. 2, comma 6, ha previsto che ai professionisti non organizzati in ordini o collegi, anche se iscritti alle associazioni professionali di natura privatistica disciplinate dallo stesso art. 2, «non è consentito l'esercizio delle attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti, salvo il caso in cui dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla legge e l'iscrizione al relativo albo professionale». Sarebbe pertanto evidente che il legislatore del 2013 non ha parificato, ai fini che qui interessano, «i soggetti di cui alle lettere a) e b) rispetto a quelli di cui alla lettera e)», avendo ribadito il divieto per i secondi, in quanto non iscritti, di svolgere un'attività riservata dalla legge solo ai primi, in quanto iscritti.

Né sarebbe sufficiente, ai fini dell'assimilazione prospettata dal giudice *a quo*, la prevista possibilità che le menzionate associazioni professionali siano iscritte in un apposito elenco pubblicato nel sito internet del Ministero delle imprese e del made in Italy, in quanto l'attività ministeriale di vigilanza conseguente a tale iscrizione non sarebbe esercitata sulle professioni non organizzate, ma esclusivamente sulla «corretta attuazione delle disposizioni della [...] legge» (art. 10, comma 1, della legge n. 4 del 2013).

Inoltre, il citato Ministero, qualora venissero meno i requisiti e le prescrizioni previste per l'iscrizione, non potrebbe esercitare un potere di sospensione o di cancellazione dell'associazione dall'elenco, mentre il potere sanzionatorio attribuito in via generale all'Autorità garante della concorrenza e del mercato opererebbe nelle sole ipotesi in cui la condotta delle associazioni iscritte configuri una pratica commerciale scorretta.

Quanto ai singoli esercenti le professioni non ordinistiche, invece, non sussisterebbe un sistema generale di vigilanza e di controllo pubblicistico sulle attività professionali da essi svolte nei confronti dei terzi e della pubblica amministrazione.

I tributaristi, peraltro, potrebbero esercitare la professione anche in assenza di iscrizione ad un'associazione, onde in tali ipotesi non sarebbe svolto nei loro confronti alcun controllo, né da parte dell'associazione, né da parte del ministero competente.

La novella del 2013 non avrebbe dunque il fine di rimuovere dall'ordinamento le riserve di attività in favore dei professionisti iscritti (assunto, questo, implicitamente sotteso al ragionamento del giudice *a quo*), bensì il fine di disciplinare le professioni non ordinistiche, in precedenza non regolamentate, onde tutelare non soltanto i professionisti, ma soprattutto i consumatori e il mercato.



Ciò posto, l'interveniente osserva che la scelta del legislatore rientrerebbe nella sua insindacabile sfera di discrezionalità, non potendosi nutrire dubbi sulla non manifesta irragionevolezza del diverso trattamento previsto dalla disposizione censurata.

L'attività di rilascio del visto di conformità costituirebbe una specifica funzione pubblicistica delegata a soggetti privati, apparendo dunque ragionevole riservarla a professionisti che, essendo iscritti in albi o collegi, sono soggetti ai poteri di carattere pubblicistico - tra cui quello di far osservare la deontologia professionale - di cui è titolare il loro ente esponenziale istituito per legge.

Le medesime considerazioni giustificerebbero la scelta di non delegare la suddetta funzione pubblicistica a professionisti iscritti ad associazioni di diritto privato, le quali potrebbero esercitare nei loro confronti, in linea di principio, poteri di natura meramente privatistica, dovendosi considerare, al riguardo, che l'apposizione del visto di conformità produce effetti giuridici di particolare rilevanza (in particolare, ai fini del rimborso dei crediti IVA e dell'utilizzo in compensazione di crediti tributari).

Questioni analoghe - osserva ancora l'interveniente - sarebbero state comunque già esaminate da questa Corte, che con la sentenza n. 307 del 2002 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 del d.lgs. n. 241 del 1997, alla cui stregua il rilascio della «certificazione tributaria» è riservata ai revisori contabili, iscritti in determinati e specifici albi professionali, con una anzianità professionale di cinque anni.

3.1.2.- Le precedenti argomentazioni difensive consentirebbero di rigettare anche le questioni riferite agli artt. 41 e 117, primo comma, Cost., in quanto la violazione di tali parametri dovrebbe pur sempre presupporre l'irragionevolezza del diverso trattamento censurato dal rimettente.

Si dovrebbe considerare, al riguardo, che la contestata riserva a favore delle professioni ordinistiche tende alla salvaguardia di altri interessi di rilievo costituzionale, tra i quali il buon andamento dell'amministrazione, la tutela delle pubbliche finanze nonché la tutela dei contribuenti, «potenzialmente rilevanti anche come consumatori». Alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla necessità di bilanciare tutti i valori e i principi costituzionali, la questione si risolverebbe - nuovamente - nell'accertare se, in concreto, il bilanciamento tra i contrapposti interessi sia stato ragionevolmente operato dal legislatore.

Quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., l'attuale regime non pregiudicherebbe la libertà di iniziativa economica dei tributaristi non iscritti agli ordini professionali, in quanto costoro sono abilitati allo svolgimento di una serie di altre rilevanti attività in ambito fiscale. Il sistema vigente garantirebbe la tutela della concorrenza anche nell'ambito delle professioni ordinistiche, permettendo lo svolgimento dell'attività consistente nel rilascio del visto di conformità agli iscritti a diversi ordini professionali (l'ordine dei consulenti del lavoro e l'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili).

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., le motivazioni che hanno indotto il legislatore a limitare ad alcune categorie il rilascio del visto giustificerebbe, per le ragioni già esposte, il superamento dei principi della direttiva europea relativa ai servizi nel mercato interno, che prevede la derogabilità dei suoi principi generali per soddisfare un'esigenza imperativa di pubblico interesse, sempre che la deroga sia proporzionale.

4.- Con atto depositato il 26 marzo 2024 è intervenuto in giudizio anche il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, che ha concluso per la manifesta inammissibilità e, in subordine, per la non fondatezza delle questioni.

Il Consiglio ha anche depositato una memoria il 15 maggio 2024.

5. - Anche M. N. e la LAPET hanno depositato il 15 maggio 2024 una memoria illustrativa, in cui contestano l'ammissibilità dell'intervento del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, richiamando la sentenza di questa Corte n. 307 del 2002.

Contestano, altresì, l'eccezione di inammissibilità delle questioni per ambiguità del *petitum*, sollevata dall'interveniente, osservando che il risultato avuto di mira dal giudice *a quo* sarebbe quello di consentire anche ai professionisti non compresi nelle categorie di cui alle lettere *a)* e *b)*, e individuati con riferimento alla lettera *e)*, di apporre il visto di conformità.

Nel merito, replicano alle deduzioni difensive del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'interveniente, deducendo, riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., che l'irragionevolezza della disposizione denunciata deriverebbe in modo evidente dalla discriminazione dei professionisti «non ordinistici» indicati nella lettera *e)* rispetto a quelli rientranti nella lettera *b)*, considerato che «questi ultimi sono professionisti non ordinistici al pari dei ricorrenti, perché non iscritti ad albi ma inseriti nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, in esito ad una semplice domanda e senza aver superato un esame abilitante».

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. lamentano il contrasto con i seguenti ulteriori parametri interposti: artt. 3, paragrafo 3, e 5, paragrafi 1, 3 e 4, TUE; artt. 49 e 56 TFUE; art. 15 della direttiva 2006/123/CE; art. 59, paragrafo 9, della direttiva (UE) 2013/55 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, recante



modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno; artt. 1 e 7 della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni; artt. 15 e 16 CDFUE.

6.- L'intervento del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili è stato dichiarato inammissibile con ordinanza letta in udienza.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione settima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 56 TFUE e 16 della direttiva 2006/123/CE.

Tale disposizione è censurata nella parte in cui individua i soggetti abilitati al rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi e dell'IIVA nei professionisti incaricati della trasmissione in via telematica delle dichiarazioni di cui alle lettere a) e b) dell'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 322 del 1998, ossia «gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro» (lettera a) e «i soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la subcategoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria» (lettera b), e non li individua anche «negli altri soggetti indicati dallo stesso comma 3 e, in particolare, in quelli di cui alla lett. e)», ossia «gli altri incaricati individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze», tra i quali rientrano «coloro che esercitano abitualmente l'attività di consulenza fiscale», in forza del d.m. 19 aprile 2001.

Le questioni sono sollevate nel giudizio di appello avverso la sentenza del TAR Puglia che ha respinto il ricorso presentato da M. N., tributarista, e dalla LAPET, alla quale la prima è iscritta, per l'annullamento del provvedimento con cui l'Agenzia delle entrate le ha negato l'abilitazione al rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi e dell'IIVA, inviate dalla stessa all'amministrazione finanziaria.

1.1.- Secondo il rimettente, l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997, nel riservare il rilascio del visto di conformità solo a taluni professionisti, violerebbe in primo luogo i principi di ragionevolezza e di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost., in quanto l'ordinamento consente ai tributaristi, benché non iscritti in ordini o collegi, di operare come consulenti fiscali, di predisporre e trasmettere le dichiarazioni fiscali, nonché di trattare e conservare i dati contabili. Ne conseguirebbe una disparità di trattamento non giustificata, alla luce del riconoscimento delle professioni non organizzate in ordini o collegi di cui alla legge n. 4 del 2013, in base alla quale il controllo sull'esistenza dei requisiti di capacità e correttezza e sul rispetto della deontologia professionale risulta adeguatamente perseguibile attraverso strumenti privatistici, quali sono le associazioni professionali disciplinate all'art. 2 della stessa legge.

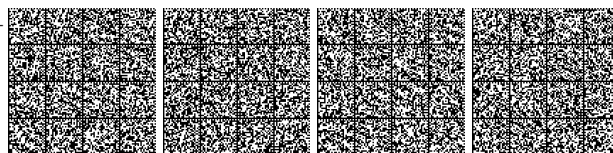
In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 41 Cost., in quanto dalla disposizione censurata deriverebbe l'effetto di limitare, per le categorie non comprese nella riserva *ex lege*, il libero esercizio dell'attività professionale, incidendo negativamente sulla libertà di iniziativa economica dei tributaristi, i quali subirebbero uno sviamento di clientela verso i professionisti iscritti agli ordini anche per attività non riservate a questi ultimi, in contrasto con il principio di concorrenza.

Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 56 TFUE e 16 della direttiva 2006/123/CE, per lesione del diritto alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione, in quanto la prospettata discriminazione in danno della categoria di professionisti non costituiti in un ordine non sarebbe necessaria, mancando un sottostante motivo imperativo di interesse generale, né sarebbe proporzionata, eccedendo rispetto agli obiettivi di tutela dell'interesse fiscale dello Stato.

2.- Va innanzitutto ribadita l'inammissibilità dell'intervento ad opponendum spiegato in giudizio dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 5 giugno 2024, allegata alla presente sentenza.

3.- Nell'atto di costituzione in giudizio e nella successiva memoria illustrativa le parti appellanti nel processo principale hanno prospettato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. anche in relazione a numerosi parametri interposti non evocati nell'ordinanza di remissione, quali: gli artt. 15 e 16 CDFUE; gli artt. 49 e 101, paragrafo 1, TFUE; gli artt. 3, paragrafo 3, 4, paragrafo 3, e 5, paragrafi 1, 3 e 4, TUE; l'art. 15 della direttiva 2006/123/CE; l'art. 59, paragrafo 9, della direttiva 2013/55/UE; gli artt. 1 e 7 della direttiva 2018/958/UE.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di remissione, mentre non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti



ma non fatti propri dal giudice *a quo* [...], sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 271 del 2011 e n. 86 del 2008)» (sentenza n. 35 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 149 del 2021).

Le ulteriori censure prospettate dalle parti del giudizio *a quo* sono dunque inammissibili, in quanto dirette a estendere il *thema decidendum* oltre i termini definiti nell'ordinanza di rimessione.

Nella stessa memoria illustrativa le suddette parti deducono, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., che l'irragionevolezza della disposizione censurata deriverebbe dalla discriminazione dei professionisti indicati nella lettera *e*) dell'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 322 del 1998 rispetto a quelli indicati nella precedente lettera *b*), considerato che «questi ultimi sono professionisti non ordinistici al pari dei ricorrenti, perché non iscritti ad albi ma inseriti nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, in esito ad una semplice domanda e senza aver superato un esame abilitante».

Anche questo profilo di illegittimità costituzionale è inammissibile, non essendo contenuto nell'ordinanza di rimessione.

Il giudice *a quo*, infatti, lamenta la sussistenza di una discriminazione lesiva dell'art. 3 Cost. perché la disposizione censurata costituirebbe l'espressione, irragionevole in quanto non più coerente con il mutato quadro normativo, di un principio di preferenza per le professioni del sistema ordinistico. A tal fine, egli mette a confronto soltanto i professionisti non organizzati in ordini o collegi, compresi tra i soggetti di cui alla lettera *e*), e quelli iscritti negli albi professionali, con evidente riferimento ai soggetti indicati nella lettera *a*) dell'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 322 del 1998 («gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro»).

4.- Nel merito, va innanzitutto precisato che il visto di conformità ha lo scopo di garantire ai contribuenti assistiti un corretto adempimento di taluni obblighi tributari e di agevolare l'amministrazione finanziaria nella selezione delle posizioni da controllare e nell'esecuzione dei controlli di propria competenza.

Come questa Corte ha già osservato nella sentenza n. 307 del 2002, con riferimento alla «certificazione tributaria» di cui all'art. 36 del medesimo d.lgs. n. 241 del 1997, ma con argomenti estensibili anche al visto di conformità di cui all'art. 35, quest'ultimo fa parte degli strumenti adottati dal legislatore per semplificare gli adempimenti e riorganizzare il lavoro degli uffici. Queste finalità sono state perseguite mediante l'individuazione di «strutture intermedie» tra contribuente e amministrazione finanziaria, con il proposito di avvalersene non solo per l'assistenza fiscale a favore e nell'interesse del contribuente, ma anche per l'affidamento di compiti a dette «strutture» qualificate (individuate entro limitate fasce di soggetti), nel quadro di un alleggerimento del lavoro degli stessi uffici. Ciò all'evidente scopo di consentire controlli e verifiche degli uffici finanziari più agevoli e concentrati su dati in vario modo già oggetto di elaborazione e riscontro da parte delle anzidette «strutture intermedie», che ne assumono la responsabilità.

Si sono così attribuiti, in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., compiti di collaborazione a soggetti qualificati, estranei all'apparato degli uffici pubblici, con affidamento di oneri e adempimenti da svolgere nell'interesse prevalente dell'amministrazione. Questo rapporto collaborativo si inquadra in una metodologia di riorganizzazione dell'attività amministrativa rivolta principalmente alla verifica e al riscontro di dati ed elementi raccolti e basati su dichiarazioni e asseverazioni, con assunzione di responsabilità da parte del soggetto dichiarante.

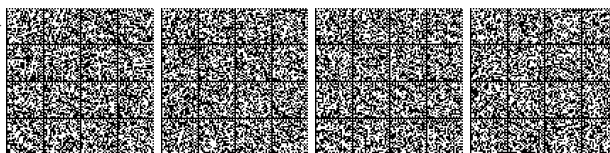
In questa sede rilevano il visto di conformità di cui al comma 2, lettera *a*), dell'art. 35 del d.lgs. n. 241 del 1997 (comunemente detto «leggero») e quello di cui al comma 1, lettera *a*), della stessa disposizione (comunemente detto «pesante»).

Il primo ha per oggetto la «conformità dei dati delle dichiarazioni unificate alla relativa documentazione». Il regolamento di cui al d.m. 31 maggio 1999, n. 164, emanato ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 241 del 1997, precisa che esso implica «il riscontro della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze della relativa documentazione e alle disposizioni che disciplinano gli oneri deducibili e detraibili, le detrazioni e i crediti d'imposta, lo scomputo delle ritenute d'acconto» (art. 2, comma 1). Ne consegue che l'apposizione del visto attesta la corretta determinazione anche degli imponibili e dei relativi importi dovuti a titolo di saldo o di acconto ovvero dei rimborsi spettanti al contribuente assistito.

Il secondo visto ha per oggetto la «conformità dei dati delle dichiarazioni predisposte [...] alla relativa documentazione e alle risultanze delle scritture contabili, nonché di queste ultime alla relativa documentazione contabile». Lo stesso regolamento precisa (all'art. 2, comma 2) che esso implica, inoltre: «*a*) la verifica della regolare tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie ai fini delle imposte sui redditi e delle imposte sul valore aggiunto; *b*) la verifica della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze delle scritture contabili e di queste ultime alla relativa documentazione».

4.1.- Ciò premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

La censura di irragionevole disparità di trattamento, con effetti discriminatori, si impernia sull'equiparabilità dei professionisti appartenenti al sistema ordinistico ai professionisti che, pur non essendo organizzati in ordini o collegi, possono operare come consulenti fiscali, predisporre e trasmettere le dichiarazioni fiscali, nonché trattare e conservare i dati contabili, ma non sono abilitati al rilascio del visto di conformità.



L'equiparabilità - e quindi l'omogeneità tra le situazioni poste a confronto - deriverebbe dall'assoggettamento di entrambe le categorie professionali ad adeguate funzioni di controllo, anche sul piano deontologico, circa l'esistenza dei requisiti di capacità e correttezza professionale, funzioni che si distinguerebbero ormai solo per la natura (pubblicistica nell'un caso, privatistica nell'altro) del mezzo utilizzato per raggiungere lo scopo.

Artefice di tale risultato sarebbe stata la legge n. 4 del 2013, che ha promosso la costituzione di organizzazioni privatistiche a base associativa finalizzate a garantire che l'attività professionale prestata dai propri aderenti sia svolta secondo adeguati criteri di capacità e competenza professionale e nel rispetto delle relative norme deontologiche.

Al riguardo, si osserva in primo luogo che la stessa legge n. 4 del 2013 prevede, al comma 6 dell'art. 2, che «[a] i professionisti di cui all'art. 1, comma 2, anche se iscritti alle associazioni di cui al presente articolo, non è consentito l'esercizio delle attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti, salvo il caso in cui dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla legge e l'iscrizione al relativo albo professionale».

Il legislatore del 2013 distingue, quindi, le due categorie sotto lo specifico profilo delle attività che la legge può riservare ai professionisti organizzati in ordini o collegi.

Nessuna equiparazione è dunque predicabile, ai fini che qui interessano, avendo proprio la legge n. 4 del 2013 ribadito il divieto per i professionisti non organizzati, anche se iscritti alle associazioni, di svolgere un'attività riservata dalla legge a specifiche categorie di soggetti.

In secondo luogo, non rileva che le associazioni professionali di cui all'art. 2 della legge n. 4 del 2013 siano «inquadrat[e] in un sistema pubblicistico di vigilanza ministeriale», come afferma il giudice *a quo*, attesa la possibilità che esse si iscrivano volontariamente nel menzionato elenco pubblicato nel sito internet del Ministero (ora) delle imprese e del made in Italy.

Tale iscrizione comporta esclusivamente, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 4 del 2013, un'attività ministeriale di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni della legge da parte delle associazioni, senza poteri di cancellazione dall'elenco e di vigilanza sui professionisti.

È vero che le associazioni, comprese o non comprese nell'elenco, promuovono la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta ai sensi dell'art. 27-*bis* cod. consumo, vigilano sulla condotta professionale degli associati e stabiliscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice (art. 2, comma 3, della legge n. 4 del 2013), ma l'esercizio di tali funzioni, in violazione delle regole di condotta, potrebbe comportare al massimo, sul piano deontologico e disciplinare, l'esclusione dell'associato dall'associazione, in base alle regole statutarie e civilistiche, senza incidere direttamente sulla continuità dell'esercizio della professione. Il professionista rimane esposto solo alla responsabilità per le pratiche commerciali scorrette, prevista dall'art. 27 cod. consumo.

Quanto agli ordini professionali (come quelli a cui appartengono i professionisti abilitati al rilascio del visto di conformità), la costante giurisprudenza di questa Corte, «peraltro in armonia con la giurisprudenza di legittimità (fra le altre, Cassazione civile, sezione prima, sentenza 14 ottobre 2011, n. 21226) e con la giurisprudenza amministrativa (fra le tante, Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 16 marzo 2004, n. 1344), li ha configurati come “enti pubblici ad appartenenza necessaria” (sentenza n. 405 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2019). Questa Corte ha, inoltre, riconosciuto che la loro istituzione e disciplina «“risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso”, affidando loro “il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi”, in vista dell'obiettivo di “garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività” (sentenza n. 405 del 2005). Si tratta, in altri termini, di organismi associativi a partecipazione obbligatoria cui il legislatore statale ha affidato poteri, funzioni e prerogative, sottoposti a vigilanza da parte di organi dello Stato-apparato, tutti preordinati “alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale” (sentenza n. 173 del 2019, inerente all'Ordine forense), connessi all'esercizio di attività professionali» (ancora, sentenza n. 259 del 2019).

Tali poteri, funzioni e prerogative sono dunque più estesi ed effettivi di quelli esercitati dalle associazioni previste dalla legge n. 4 del 2013, in quanto sottoposti a diretta vigilanza da parte di organi statali e corredati da incisive potestà disciplinari nei confronti degli iscritti, che possono determinare, tra l'altro, la sospensione o la radiazione, con conseguente impossibilità (temporanea o definitiva) di esercitare legittimamente la professione, e quindi tutte le attività per cui è richiesta l'iscrizione all'albo.

A ciò va aggiunto che il legittimo accesso agli albi presuppone il superamento di un apposito esame di Stato diretto alla verifica dei requisiti necessari per l'esercizio della professione, non previsto per l'iscrizione alle citate associazioni.

4.1.1.- Accertato che permane una diversità sostanziale tra le due categorie di professionisti, resta da verificare la ragionevolezza della scelta operata dal legislatore, in quanto di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri «gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche - e prima ancora - criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018)» (sentenza n. 77 del 2023).



La verifica conduce a un esito positivo.

È da considerare il rilevante interesse pubblico correlato al rilascio del visto di conformità, che non si risolve nella mera predisposizione e trasmissione delle dichiarazioni o nella tenuta delle scritture e dei dati contabili, ma è diretto ad agevolare e rendere più efficiente l'esercizio dei poteri di controllo e di accertamento dell'amministrazione finanziaria, con assunzione della relativa responsabilità (si pensi, ad esempio, alla corretta determinazione degli oneri detraibili collegati al cosiddetto "superbonus edilizio"). Non è dunque irragionevole abilitare al rilascio del visto i professionisti iscritti a ordini, che, avendo superato un esame di Stato per accedere agli albi ed essendo soggetti alla penetrante vigilanza degli ordini anche sul piano deontologico, sono muniti di particolari requisiti attitudinali e di affidabilità, a garanzia degli interessi dell'amministrazione alla corretta esecuzione dell'adempimento.

È evidente, sotto questo profilo, non già la conformità della disposizione censurata a un generale principio di preferenza dell'ordinamento per le professioni ordinistiche, ipotizzato dal rimettente, bensì il rapporto tra le scelte operate dal legislatore e «le esigenze di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 307 del 2002).

4.1.2.- In definitiva, sono da escludere sia la discriminazione che l'irragionevolezza prospettate dal rimettente, in riferimento all'art. 3 Cost.

4.2.- La violazione dell'art. 41 Cost. deriverebbe dall'incidenza negativa della disposizione censurata sulla libertà di iniziativa economica dei tributaristi non iscritti agli ordini, i quali subirebbero uno sviamento di clientela verso i professionisti iscritti anche per attività non riservate a questi ultimi, in contrasto con il principio di concorrenza.

Il giudice *a quo* osserva che i contribuenti sarebbero indotti a rivolgersi con preferenza ai professionisti che possono rilasciare il visto di conformità anche per la predisposizione e la trasmissione delle dichiarazioni fiscali, poiché in tal modo potrebbero giovare dei vantaggi connessi all'apposizione del visto. Ciò estenderebbe la riserva, di fatto, anche ad attività liberalizzate, in contrasto con il carattere tassativo ed eccezionale delle attività riservate agli iscritti all'ordine.

4.2.1.- La questione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte (tra le molte, sentenze n. 150 del 2022, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, all'utilità sociale, purché l'individuazione di quest'ultima, che spetta al legislatore, non appaia arbitraria e non venga perseguita mediante misure palesemente incongrue.

In altri termini, in forza dell'art. 41 Cost., «sono ammissibili limiti della libertà d'iniziativa economica privata, purché giustificati dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale», ferma la necessaria «congruità e proporzionalità delle relative misure, risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3 Cost.» (sentenza n. 94 del 2013).

Questi principi valgono anche per la tutela della libertà di concorrenza, che pure trova fondamento nell'art. 41 Cost. Libertà di rilievo essenziale nell'ordinamento giuridico, che può tuttavia incontrare limiti, purché ragionevoli e proporzionati, quando entri in gioco lo svolgimento di funzioni di tipo pubblicistico, come certamente è quella del rilascio del visto di conformità qui in esame.

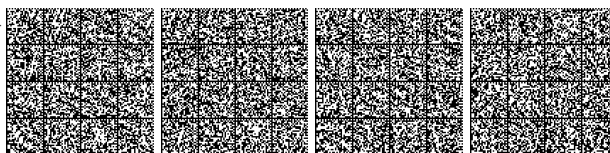
Ebbene, richiamate le precedenti considerazioni sullo scopo perseguito dal legislatore (punti 4 e 4.1.1. del Considerato in diritto), i limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica censurati dal rimettente sono giustificati dall'utilità sociale non arbitrariamente individuata nelle già indicate esigenze, corrispondenti a interessi di rango costituzionale, di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione finanziaria, ex art. 97 Cost.

Né la misura disposta dal legislatore risulta palesemente incongrua rispetto a tale finalità, per le ragioni già individuate nello scrutinio di ragionevolezza.

Profili di arbitrarietà o di palese incongruità non derivano nemmeno dagli asseriti effetti di sviamento della clientela a favore dei professionisti iscritti agli albi, prospettati dal giudice *a quo*.

A tal proposito, va precisato che si tratta di conseguenze ipotetiche ed eventuali, in quanto la scelta del professionista cui affidare la predisposizione e la trasmissione delle dichiarazioni, nonché la tenuta della contabilità, non è necessariamente condizionata dall'interesse del cliente ad ottenere il visto di conformità, potendo entrare in gioco fattori diversi (non da ultimo, il corrispettivo della prestazione).

D'altra parte, non si può ritenere che la disposizione censurata consenta un'estensione della riserva anche ad attività liberalizzate, poiché essa ragionevolmente integra e rafforza le garanzie di corretta esecuzione dell'adempimento, assicurando che il visto sia rilasciato da un qualificato professionista che abbia direttamente elaborato e riscontrato i dati utilizzati per le dichiarazioni, nell'ambito di una prestazione che il legislatore considera inscindibile.



Anche da questo angolo visuale, dunque, la scelta dei professionisti abilitati operata dal legislatore è congrua rispetto al perseguimento dell'utilità sociale sopra indicata. Finalità, quest'ultima, che vale di per sé ad escludere che l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997 abbia perseguito il diverso scopo, censurato dal rimettente, di «tutelare [...] l'interesse corporativo di una categoria professionale a mantenere sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica».

4.3.- Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., per lesione del diritto dei professionisti non costituiti in ordini o collegi alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea. In particolare, la discriminazione di tale categoria di professionisti non sarebbe necessaria, mancando un sottostante motivo imperativo di interesse generale, né sarebbe proporzionata, eccedendo rispetto agli obiettivi di tutela dell'interesse fiscale dello Stato.

4.3.1.- Anche tale questione non è fondata.

Il rimettente indica quali parametri interposti gli artt. 56 TFUE e 16 della direttiva 2006/123/CE.

L'art. 56 TFUE prevede che «[...] le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione» (paragrafo 1).

La libertà di prestazione dei servizi trova dunque applicazione in presenza di un elemento transfrontaliero e non invece in situazioni puramente interne, come quella in esame.

La medesima conclusione vale anche per l'art. 16 della direttiva 2006/123/CE.

Questa disposizione, contenuta nel Capo IV della direttiva, relativo alla libera circolazione dei servizi, prevede che «[g]li Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti» (paragrafo 1).

È vero che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la direttiva 2006/123/CE si applica non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato, e dunque anche in situazioni puramente interne, ma tale principio, invocato dal rimettente, è stato affermato dalla giurisprudenza europea con riguardo alle disposizioni relative alla libertà di stabilimento di cui al Capo III della medesima direttiva (X e Visser, punti 103, 105, 108 e 110; nello stesso senso, sentenze 21 dicembre 2023, in causa C-278/22, Autotechnica Fleet Services, punto 31; 13 gennaio 2022, in causa C-55/20, Minister Sprawiedliwości, punto 89; 4 luglio 2019, in causa C-393/17, Kirschstein, punto 2: tutte relative a disposizioni del Capo III).

Invece, «per quanto concerne le disposizioni del capo IV della direttiva 2006/123, relativo alla libera circolazione dei servizi», la Corte di giustizia ha osservato che «il legislatore dell'Unione si è dato cura di precisare più volte, in particolare all'articolo 16, paragrafo 1, e all'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, che dette disposizioni riguardano il diritto dei prestatori «di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti» e sono relative al caso «di un prestatore stabilito in un altro Stato membro»» (sentenza X e Visser, punto 102).

4.3.2.- Anche qualora si volesse sostenere che si tratti di una situazione transfrontaliera, la questione non sarebbe fondata.

Sotto questo profilo, occorrerebbe verificare se l'applicazione della disposizione censurata a soggetti stabiliti in altri Stati membri sia compatibile con la libera prestazione dei servizi.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, una restrizione alla libera prestazione dei servizi è comunque giustificata a condizione che essa persegua un obiettivo di interesse generale (ossia risponda a motivi imperativi di interesse pubblico), sia idonea a garantire la realizzazione dello stesso e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo (tra le molte, sentenza 17 dicembre 2015, in causa C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, punto 52; sentenza 17 ottobre 2002, in causa C-79/01, Payroll, punto 28).

La disposizione censurata rispetta queste condizioni.

I motivi imperativi di interesse pubblico che ne giustificano l'adozione sono individuabili nell'interesse generale «collegato alla tutela dei destinatari dei servizi [...] nei confronti del danno che essi potrebbero subire a causa di servizi prestati da soggetti che non abbiano le necessarie qualifiche professionali o morali» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 30 marzo 2006, in causa C-451/03, Servizi ausiliari dottori commercialisti, punto 38), nella «prevenzione dell'evasione fiscale» (sentenza X-Steuerberatungsgesellschaft, punto 53) e nella «efficacia dei controlli fiscali» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-678/11, Commissione europea, punto 45).

L'idoneità a realizzare i predetti obiettivi deriva dagli stessi elementi che rendono la disposizione censurata non irragionevole (punto 4.1.1. del Considerato in diritto).

Infine, la scelta operata dal legislatore non è sproporzionata, in quanto una disciplina meno restrittiva, che consentisse il rilascio del visto di conformità a chiunque presti liberamente consulenza fiscale, non offrirebbe le medesime garanzie di attitudine, di affidabilità e di sottoposizione dei professionisti a controlli stringenti, che possono condurre alla sospensione o alla cessazione della loro attività.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 16 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, dal Consiglio di Stato, sezione settima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 5 giugno 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), promosso dal Consiglio di Stato, sezione settima, con ordinanza del 31 gennaio 2024 (reg. ord. n. 23 del 2024) e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Rilevato che nel giudizio è intervenuto, con atto depositato il 26 marzo 2024, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;

che l'interveniente afferma di essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto nel giudizio *a quo*, in quanto esso, ai sensi dell'art. 29 del decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139 (Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34), rappresenta istituzionalmente gli iscritti all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, ai quali la disposizione censurata riserva, insieme a professionisti iscritti in altri albi o ruoli, il rilascio del visto di conformità delle dichiarazioni fiscali, ed è dotato di prerogative (in materia disciplinare, di formazione professionale continua e obbligatoria nonché di iscrizione e cancellazione dall'albo) direttamente incise dall'accoglimento della questione, venendo equiparate, per quanto riguarda l'attribuzione di affidabilità e di competenza ai propri iscritti, alle prerogative di un'associazione privata ad adesione volontaria, quale è l'Associazione nazionale tributaristi LAPET, parte del giudizio *a quo*;



che la legittimazione all'intervento deriverebbe, inoltre, dall'essere il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili un controinteressato pretermesso nel giudizio *a quo*, il cui diritto di difesa, già leso da tale pretermissione, sarebbe definitivamente annullato ove fosse negata la possibilità di intervenire nel presente giudizio.

Considerato che l'interveniente non è parte del giudizio *a quo*, né tale posizione discende dalla sua asserita qualità di controinteressato pretermesso nel medesimo giudizio;

che ogni relativa questione, infatti, è di pertinenza del Giudice *a quo*;

che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione ha recepito la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4, commi 1 e 2, delle Norme integrative), essendo possibile derogare a ciò, senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio, soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* (tra le molte, ordinanze n. 225 del 2021, n. 271 e n. 37 del 2020) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (tra le molte, sentenze n. 108 del 2023, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2023, n. 46 del 2021, n. 206, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019, n. 159, n. 106, n. 98 e n. 13 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 dicembre 2018; ordinanze n. 225, n. 191 e n. 24 del 2021, n. 202 del 2020 e n. 204 del 2019);

che tale interesse sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019; ordinanze n. 271 e n. 111 del 2020); che non è dunque sufficiente che l'interesse del terzo possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione soggettiva e l'oggetto del giudizio *a quo*, poiché l'incidenza su tale posizione deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della disposizione stessa, ma dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (tra le molte, sentenze n. 77 del 2023, n. 218 del 2021, con allegata ordinanza letta all'udienza del 5 ottobre 2021, e n. 253 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019; ordinanza n. 37 del 2020);

che, alla luce di questi principi, non vale a legittimare l'intervento la funzione di rappresentanza istituzionale degli iscritti all'albo svolta dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, «tanto più a fronte della [...] introduzione dell'art. 4-ter [attuale art. 6] delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali “portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità” di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*» (ordinanza n. 37 del 2020);

che neppure valgono a legittimare l'intervento le ulteriori funzioni svolte dal medesimo Consiglio nazionale in materia disciplinare, nonché in materia di vigilanza sulla formazione professionale degli iscritti all'albo, poiché manca un nesso qualificato e diretto fra le prerogative collegate a tali funzioni e lo specifico rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*;

che quest'ultimo, infatti, pur potendo riguardare interessi professionali degli iscritti, concerne profili non idonei a compromettere immediatamente e irrimediabilmente le suddette prerogative, che non sarebbero menomate o comunque messe in gioco in via diretta dall'esito del presente giudizio;

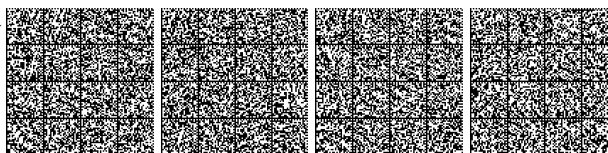
che l'intervento va pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*



N. 145

Sentenza 19 giugno - 23 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo delle regioni e degli enti locali per gli anni dal 2023 al 2025 - Soggetti tenuti al versamento - Comuni appartenenti al territorio della Valle d'Aosta - Spettanza dell'onere, per loro conto, in capo alla Regione autonoma - Lamentata violazione delle competenze statutarie, dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, dell'autonomia finanziaria, nonché dei principi dell'equilibrio di bilancio e del principio di leale collaborazione, in ragione della asserita natura "integrata" del sistema degli enti territoriali valdostani - Non fondatezza delle questioni

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo delle regioni e degli enti locali per gli anni dal 2023 al 2025 - Soggetti tenuti al versamento - Comuni appartenenti al territorio della Valle d'Aosta - Spettanza dell'onere, per loro conto, in capo alla Regione autonoma - Effetti in caso di mancato versamento - Trattenimento del relativo importo, da parte del MEF, dalle somme dovute alla stessa Regione - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale, delle competenze statutarie e della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo delle regioni e degli enti locali per gli anni dal 2023 al 2025 - Soggetti tenuti al versamento - Comuni appartenenti al territorio della Valle d'Aosta, mediante d.m. adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali - Spettanza dell'onere, per loro conto, in capo alla Regione autonoma - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione e, in particolare, del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, art. 6-ter, comma 4, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 2, lettera c); statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lettere a) e b), e 3, primo comma, lettera f).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

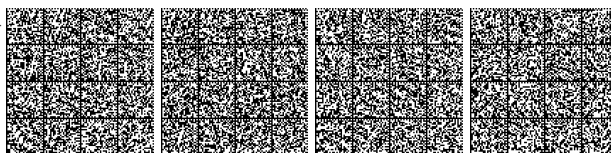
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, che modifica l'art. 1, comma 853, 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), promosso dalla



Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 29 gennaio 2024, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2024, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

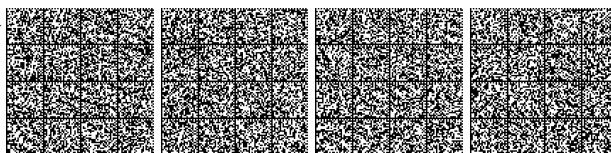
1.- Con ricorso depositato il 5 febbraio 2024 e iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2024, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, mediante tre articolati motivi di doglianza, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, che modifica l'art. 1, comma 853, 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 violazione degli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 3 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali), oltre che del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e degli artt. 1 e 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e successive modificazioni e integrazioni, anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Riferisce la ricorrente che la disposizione impugnata si collocherebbe nell'ambito della disciplina inerente al contributo alla finanza pubblica delle regioni e degli enti locali, dettata dall'art. 1, commi da 850 a 853, della legge n. 178 del 2020; tale disciplina sarebbe stata modificata in più parti proprio dal suddetto art. 6-ter, commi da 2 a 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito.

Rispetto alla formulazione originaria, il nuovo comma 850 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, per un verso, interverrebbe sui presupposti e sulle finalità del contributo (il quale andrebbe corrisposto non più «[i]n considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile [...]», bensì, «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea [...]»); per un altro verso, circoscriverebbe l'orizzonte temporale del contributo dei comuni, delle province e delle città metropolitane, al biennio 2024-2025, escludendo l'anno 2023.

I commi 851 e 852 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 non sarebbero coinvolti dalla modifica di cui all'art. 6-ter del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, e riguarderebbero il riparto del contributo alla finanza pubblica tra le regioni e le province autonome.

Ai sensi del suddetto art. 1, comma 851, tale riparto - corrispondente a 196 milioni di euro, per ciascuna annualità - sarebbe effettuato, entro il 31 maggio 2022, «in sede di autocoordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie»; in assenza di tale accordo, il riparto è compiuto, entro il 30 settembre 2022, «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».



Per quel che atterrebbe, in particolare, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, secondo l'art. 1, comma 852, della legge n. 178 del 2020, la quota del concorso alla finanza pubblica sarebbe determinata «nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Il comma 853, come modificato dalla disposizione impugnata, regolerebbe invece il riparto del concorso alla finanza pubblica dei comuni, delle province e delle città metropolitane, stabilendo che «[i]l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane di cui al comma 850 è effettuato, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia' degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato, trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) alla data del 30 novembre 2023. Per gli anni 2024 e 2025 le somme a qualunque titolo spettanti per ciascun anno a ciascun ente sono erogate al netto del rispettivo concorso alla finanza pubblica. In caso di incapienza si applicano le procedure previste all'articolo 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Per la quota dei comuni appartenenti al territorio della regione Valle d'Aosta l'importo del concorso è versato dalla regione all'erario con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno e, in mancanza di tale versamento, tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione. In caso di mancata intesa entro trenta giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta, il decreto può comunque essere adottato. Ciascun ente accerta le entrate di cui ai periodi precedenti al lordo del contributo alla finanza pubblica e impegna tale spesa al lordo delle minori somme ricevute, provvedendo, per le entrate non riscosse, all'emissione di mandati versati in quietanza di entrata».

Secondo la ricorrente che il regime delineato dalla disposizione impugnata sarebbe viziato da illegittimità costituzionale in quanto gravemente lesivo delle competenze statutarie e costituzionali facenti capo alla Regione, sotto tre distinti profili.

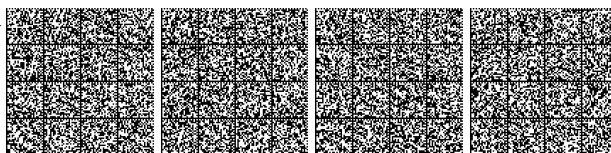
2.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, dell'art. 3 del d.lgs. n. 431 del 1989, del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009, perché porrebbe a carico della Regione autonoma un contributo per conto dei comuni appartenenti al suo territorio, ultroneo rispetto a quello già gravante sulla Regione stessa, ai sensi dell'art. 1, comma 850, della legge n. 178 del 2020.

Il contributo imposto alla Regione autonoma in forza del predetto comma 850 sarebbe di per sé già comprensivo di quello dovuto dai comuni situati nel proprio territorio in virtù della natura "integrata" della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dei suoi comuni ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La natura integrata si evincerebbe dall'art. 2, primo comma, lettere a) e b), dello statuto speciale, il quale riconoscerebbe alla Regione autonoma la potestà legislativa in materia, rispettivamente, di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Tale conclusione sarebbe corroborata anche dalle norme di attuazione statutaria e, in particolare, dall'art. 3 del d.lgs. n. 431 del 1989, là dove prevede, al comma 1, che «[a]i fini del coordinamento della finanza regionale con la finanza locale, le risorse finanziarie attribuite dallo Stato agli enti locali della Valle d'Aosta da disposizioni generali o settoriali, annuali o pluriennali, sono direttamente corrisposte alla regione» e, al comma 2, che «[l]a regione provvede a ripartire fra gli enti locali le assegnazioni statali unitamente ai contributi e sovvenzioni ad essi destinati dal bilancio regionale, secondo criteri informati all'attuazione del programma regionale di sviluppo e dei programmi di attività degli enti locali, nonché all'obiettivo di adeguare i mezzi finanziari alle funzioni proprie o delegate agli enti medesimi».

La natura "integrata" di tale sistema emergerebbe pure dalla normativa statale in materia di rapporti tra lo Stato e le regioni a statuto speciale quanto alla potestà legislativa in materia di finanza locale nel settore del coordinamento della finanza pubblica. Infatti, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost. - secondo cui le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano «disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri



nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma» - emergerebbe la necessità di contemperare le istanze di coordinamento della finanza pubblica con la salvaguardia dell'autonomia organizzativa e finanziaria devoluta alle regioni a statuto speciale, dando per acquisita la natura "integrata" del pertinente sistema degli enti territoriali.

Lo stesso schema si riprodurrebbe, poi, nell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio a norma dell'art. 81 Cost., che imporrebbe il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea anche alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

La lesione provocata dalla disposizione impugnata all'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione autonoma determinerebbe anche un pregiudizio del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Sostiene, infatti, ricorrente che, qualora si assumesse che il sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, abbia natura "integrata", risulterebbe assai difficile comprendere perché la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sia destinataria di un trattamento differenziato rispetto a quello riservato alle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia - parimenti titolari di competenze in tema di finanza degli enti locali - la cui quota di concorso è determinata, in virtù dell'art. 1, comma 852, della legge n. 178 del 2020, avuto riguardo anche ai relativi enti locali.

Pertanto, secondo la ricorrente, anche a voler ritenere che il sistema degli enti territoriali non abbia, nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, natura "integrata", la disposizione impugnata sarebbe in ogni caso in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevole che la Regione autonoma non solo debba farsi carico del contributo dei comuni appartenenti al proprio territorio, ma debba sopportare anche le conseguenze del mancato versamento da parte dei comuni, per effetto della procedura di prelievo forzoso prevista dalla disposizione impugnata.

3.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

La disposizione impugnata determinerebbe una lesione delle competenze legislative e amministrative, su cui si fonderebbe l'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione autonoma, anche in materia di enti locali, causando la violazione del principio di leale collaborazione e, in particolare, del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale, che di quella autonomia rappresenterebbe il risvolto procedurale.

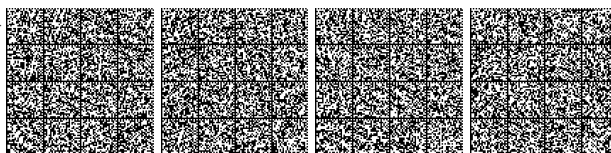
La "tecnica dell'accordo" quale principio generale troverebbe un ancoraggio positivo nell'art. 50, quinto comma, dello statuto speciale, il quale attribuirebbe alla legge dello Stato, «in accordo con la Giunta regionale», il compito di definire «un ordinamento finanziario della Regione».

Oltre che in sede statutaria, il principio generale dell'elaborazione consensuale dei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni ad autonomia speciale emergerebbe anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la cui finalità sarebbe quella di implementare il modello concertativo della regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale.

La previsione di cui alla disposizione impugnata, secondo cui il riparto del concorso dei comuni debba essere effettuato con decreto del Ministro dell'interno «previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali», non consentirebbe di ritenere rispettato lo strumento dell'accordo, in quanto la Regione ricorrente non parteciperebbe a tale organo.

La violazione del principio pattizio sarebbe ancora più evidente ove si tenga conto che la disposizione impugnata inciderebbe sull'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma, come fissati negli accordi del 16 novembre 2018 e del 25 ottobre 2021.

4.- Con il terzo motivo di ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, degli articoli da 2 a 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), n. 690, e dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché in relazione all'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009.



La disposizione impugnata nel prevedere che, nell'ipotesi di mancato versamento della quota del concorso dei comuni situati nel territorio della Regione autonoma, «tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione», si porrebbe in contrasto con i suddetti parametri in ragione della peculiare disciplina che contraddistinguerebbe l'ordinamento finanziario della Regione autonoma.

La disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto, in ipotesi di mancato versamento da parte della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste della quota del concorso ascrivibile ai comuni, si configurerebbe un prelievo forzoso da parte dello Stato. In particolare, la disposizione impugnata si risolverebbe in una modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma, che non sarebbe consentita dall'art. 48-*bis* dello statuto speciale, e dal d.lgs. n. 320 del 1994, i quali, per converso, postulerebbero che tale modifica si verifichi in maniera concertata.

5.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

6.- La difesa statale eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso in quanto la notifica dello stesso sarebbe stata effettuata unicamente presso la sede dell'Avvocatura generale dello Stato e non presso quella del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sostiene l'Avvocatura che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 [recante «Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato»], e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103 [recante «Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato»], con la conseguenza che, per la rituale proposizione del giudizio, l'atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 208 del 2010, n. 344 del 2005 e n. 333 del 2000 e l'ordinanza n. 42 del 2004).

Si tratterebbe dunque di un regime processuale particolare che terrebbe conto della speciale posizione di «rappresentanza dell'unità dell'ordinamento statale» che il Presidente del Consiglio assumerebbe quando si costituisce nel giudizio costituzionale in via principale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 194 del 1997 e n. 172 del 1994).

Alla stregua della richiamata giurisprudenza costituzionale, l'irritualità della notificazione non potrebbe essere sanata dalla costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri per mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

7.- Nel merito, secondo la difesa statale, sarebbero non fondati tutti i motivi di ricorso.

7.1.- Il primo motivo di ricorso sarebbe non fondato in quanto il quadro normativo afferente alle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe diverso rispetto a quello riferibile alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta.

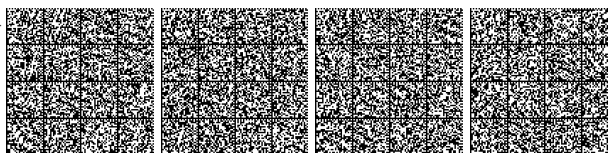
Secondo l'Avvocatura generale, sarebbe di tutta evidenza che non sussisterebbe una lesione del principio di parità di trattamento in quanto, nell'ambito del quadro normativo della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, non sarebbe rinvenibile alcuna disposizione normativa che preveda un sistema integrato degli enti territoriali, cosicché andrebbe negata l'asserita natura «integrata» con i suoi comuni.

Una lesione del principio della parità di trattamento si determinerebbe nel caso in cui si volesse aderire alla tesi della ricorrente, in quanto in tal modo gli enti territoriali valdostani verrebbero esentati dal concorso alla finanza pubblica, con un trattamento differenziato rispetto a tutti gli altri enti locali, compresi quelli trentini e friulani che espressamente vi concorrono.

7.2.- Secondo l'Avvocatura generale anche il secondo motivo di doglianza non sarebbe fondato là dove la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta la violazione del principio pattizio a cui dovrebbero essere ispirati i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali.

Evidenzia la difesa statale che il concorso alla finanza pubblica a carico degli enti locali sarebbe previsto per tutte le regioni e province autonome e sarebbe compiutamente disciplinato dai commi da 850 a 852 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, mentre il comma 853, come modificato dalla disposizione oggetto di impugnativa, prevederebbe esclusivamente i criteri di riparto del menzionato concorso delle autonomie locali (e non delle regioni), criteri nell'ambito dei quali è prevista una «intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali». Pertanto, il principio dell'accordo non sarebbe violato dalla disposizione impugnata, la quale prevede espressamente il coinvolgimento degli enti locali, unici direttamente interessati dalla suddetta normativa.

7.3.- Infine, secondo la difesa dello Stato, anche il terzo motivo di ricorso sarebbe non fondato, con riguardo alla lamentata violazione dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma, in quanto la disposizione impugnata non determinerebbe alcuna lesione delle prerogative regionali, essendo la modalità stabilita dal legislatore finalizzata esclusivamente a garantire l'effettivo concorso degli enti locali in caso di mancato adempimento spontaneo degli stessi.



Infatti, la decurtazione delle somme spettanti alla Regione autonoma sarebbe costituzionalmente legittima in quanto la stessa avrebbe piena facoltà di rivalersi sui propri enti territoriali, unici soggetti sui quali il legislatore statale intenderebbe far gravare l'onere connesso alla disposizione impugnata.

8.- Con memoria depositata in data 29 maggio 2024, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha replicato all'eccezione di inammissibilità del ricorso e ha svolto alcune considerazioni sulle contestazioni di merito avanzate dalla difesa erariale.

8.1.- Rileva la difesa regionale che il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato sulla scorta della deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 marzo 2024, a riprova della circostanza che l'organo legittimato a resistere è venuto a conoscenza del ricorso, esprimendo, senza riserve, la volontà di costituirsi in giudizio.

La difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste afferma di essere consapevole dell'esistenza, da un lato, di una giurisprudenza costituzionale che metterebbe in discussione l'ammissibilità del ricorso notificato all'Avvocatura generale dello Stato piuttosto che al Presidente del Consiglio dei ministri e, dall'altro, di una giurisprudenza costituzionale successiva che prospetterebbe la possibilità di una rivalutazione di tale orientamento.

In particolare, questa Corte avrebbe più di recente privilegiato un approccio di tipo sostanzialistico, disponendo la rinnovazione di una notifica effettuata in modo proceduralmente irrituale, malgrado la parte resistente si fosse costituita in giudizio esclusivamente al fine di eccepire l'inammissibilità del ricorso (sono richiamate l'ordinanza n. 101 del 2017 e la sentenza n. 144 del 2015 di questa Corte).

Inoltre, la normativa contenuta nella legge n. 260 del 1958 - il cui art. 1 stabilisce che «[t]utte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente» - e nella legge n. 103 del 1979 - il cui art. 10, terzo comma, prevede che «[l]'articolo 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, si applica anche nei giudizi dinanzi al Consiglio di Stato ed ai tribunali amministrativi regionali» - potrebbe essere interpretata nel senso che sia direttamente e letteralmente rivolta a disciplinare i giudizi costituzionali in ragione dell'esistenza di una disciplina speciale dettata, in ordine proprio ai giudizi costituzionali, dalla legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la quale, se stabilisce che la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato «è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati» (art. 32, secondo comma), prescriverebbe altresì che «[i]l Governo, anche quando intervenga nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro a ciò delegato, è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto» (art. 20, terzo comma).

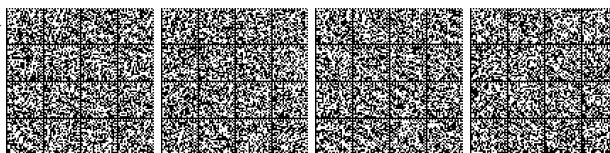
La circostanza che la difesa del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, sia inderogabilmente affidata *ex lege* all'Avvocatura generale dello Stato, avrebbe infatti il significato di riconoscere a quest'ultima la rappresentanza processuale della parte sostanziale, con la conseguenza che sarebbero applicabili principi relativi alla validità delle notifiche nei confronti del difensore presso il quale è il domicilio.

L'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 identificherebbe il Presidente del Consiglio dei ministri, in rappresentanza del Governo, come legittimato passivo del ricorso e parte sostanziale, dovendosi ritenere insanabilmente nulla solo la notifica che individui un altro destinatario della stessa, circostanza che non ricorrerebbe nella fattispecie in esame (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 215 del 1988).

Inoltre, la previsione di cui all'art. 32, secondo comma, non sarebbe finalizzata a imporre una notifica personale e "diretta", ma semplicemente a individuare chi debba essere, tra gli organi statali, il soggetto al quale il ricorso debba essere sostanzialmente indirizzato.

Sarebbe altresì dirimente il rilievo per cui, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, la costituzione in giudizio della controparte sarebbe idonea a sanare il vizio di notifica con efficacia retroattiva, stante il principio del raggiungimento dello scopo, proclamato dall'art. 156, terzo comma, del codice di procedura civile, principio, tra l'altro, ribadito dall'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) (art. 44, comma 3), cui rinvia l'art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953 e che si configurerebbe come un principio «indubbiamente di carattere generale» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 148 del 2021 e n. 132 del 2018).

Non potrebbe, infine, ritenersi, ad avviso della difesa regionale, che nel caso delle notifiche al Presidente del Consiglio dei ministri, i principi menzionati non potrebbero trovare applicazione in considerazione della «speciale posizione di rappresentanza dell'unità dell'ordinamento statale che il Presidente del Consiglio assume quando si costi-



tuisce nei giudizi di costituzionalità in via principale» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 333 del 2000, n. 194 del 1997 e n. 172 del 1994). Nella fattispecie in esame, infatti, il problema si porrebbe solo nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio dei ministri, a causa della notifica all'Avvocatura dello Stato, non fosse stato in condizione di svolgere pienamente la propria funzione e di mantenere la "speciale posizione" ad esso attribuita dall'ordinamento. La circostanza, in concreto, che il Presidente del Consiglio dei ministri abbia ricevuto il ricorso e investito il Consiglio dei ministri della deliberazione di costituzione in giudizio, sarebbe la più evidente dimostrazione che nessuna delle sue prerogative, né la sua speciale posizione, sarebbe stata incisa dalle modalità della notificazione.

8.2.- Quanto al merito del ricorso, la difesa regionale sostanzialmente ribadisce le argomentazioni del ricorso sostenendo altresì che le repliche della difesa erariale si risolverebbero in affermazioni meramente apodittiche.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, con tre specifici motivi di impugnazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, e in relazione a plurimi parametri interposti.

1.1.- Con riguardo al primo motivo di ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sostiene l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, dell'art. 3 del d.lgs. n. 431 del 1989, del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, quest'ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009, perché porrebbe a carico della Regione autonoma un contributo per conto dei comuni appartenenti al suo territorio, ultroneo rispetto a quello già gravante sulla Regione stessa, ai sensi dell'art. 1, comma 850, della legge n. 178 del 2020.

La ricorrente, in ragione della sua natura "integrata" con i comuni valdostani ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ritiene che dovrebbe versare solo l'importo a carico delle regioni previsto dal citato comma 850 dell'art. 1 e non anche quello previsto dallo stesso comma a carico dei comuni.

La "natura integrata del sistema degli enti territoriali" (propria del resto anche della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) si dedurrebbe da una serie di norme costituzionali, statutarie e statali, che riconoscerebbero alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste la competenza organizzativa e finanziaria nella materia «ordinamento degli enti locali».

1.2.- Quanto al secondo motivo di ricorso, l'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, violerebbe gli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, oltre che il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., gli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e gli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, quest'ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta la violazione del principio di leale collaborazione e, in particolare, del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale: tale principio avrebbe il suo fondamento in una serie di norme costituzionali, statutarie e statali.

1.3.- Infine, con il terzo motivo di ricorso si assume che l'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, violerebbe gli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, gli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, oltre che il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., gli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e gli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si duole che, nell'ipotesi di mancato versamento da parte della stessa della quota spettante ai comuni situati nel proprio territorio, tale importo verrebbe trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze dalle somme dovute alla Regione autonoma, in tal modo dando luogo a un prelievo forzoso da parte dello Stato, modificando unilateralmente l'ordinamento finanziario regionale, in contrasto con norme costituzionali, statutarie e statali.



2.- In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità del ricorso in quanto la notifica dello stesso è stata effettuata presso la sede dell'Avvocatura generale dello Stato anziché presso quella del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'eccezione non è fondata.

È vero che il ricorso è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri esclusivamente presso l'Avvocatura generale dello Stato e non presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e che la legge n. 87 del 1953 stabilisce all'art. 32 che «[la questione della legittimità costituzionale di una legge [...] dello Stato [...] è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati]. È altresì vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte fino al 2010, «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103», con la conseguenza che, per la rituale proposizione del giudizio, l'atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri (*ex plurimis*, sentenze n. 208 del 2010, n. 344 del 2005 e n. 333 del 2000; ordinanza n. 42 del 2004) e l'irritualità della notificazione non può essere sanata dalla costituzione in giudizio, quando tale costituzione sia avvenuta, proprio per eccepire la predetta inammissibilità (sentenze n. 344 del 2005 e n. 135 del 1997).

Deve evidenziarsi, tuttavia, che l'Avvocatura dello Stato non solo si è costituita in giudizio, ma ha anche svolto delle argomentazioni nel merito, a sostegno della non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione, cosicché il Presidente del Consiglio dei ministri non può dolersi del fatto che l'irritualità della notifica abbia concretamente impedito all'atto il raggiungimento del suo scopo, nel senso che abbia provocato un concreto pregiudizio per il diritto di difesa.

Nella fattispecie in esame, quindi, deve ritenersi validamente instaurato il giudizio in forza della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri perché accompagnata dalla difesa nel merito.

3.- Al fine di inquadrare compiutamente le questioni di legittimità costituzionale, è opportuna una breve premessa normativa.

La disposizione impugnata modifica il comma 853 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, e per comprendere la reale portata di detta modifica, occorre esaminare la disposizione alla luce dei precedenti commi da 850 a 852.

Il comma 850 prevede che «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica [...] le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro. Per i medesimi fini i comuni, le province e le città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50 milioni di euro, per le province e le città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025».

La disposizione individua, per tutti gli enti territoriali italiani, tre diversi contributi alla finanza pubblica, uno a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, un secondo a carico di province e città metropolitane e un terzo a carico dei comuni.

Il successivo comma 851 prevede che «[i]l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850 è effettuato [...] in sede di autocoordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze [...]; in assenza di accordo in sede di autocoordinamento il riparto è effettuato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Si tratta di una disposizione che disciplina il riparto relativo al contributo dovuto allo Stato a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 852 stabilisce che «[f]ermo restando l'importo complessivo di 196 milioni di euro annui del concorso alla finanza pubblica delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850, la quota del concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome è determinata nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per le province autonome di Trento e di Bolzano e per gli enti locali dei rispettivi territori, il concorso alla finanza pubblica è determinato ai sensi dell'articolo 79, comma 4-ter, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670. Per la regione Friuli Venezia Giulia e i relativi enti locali, il concorso alla finanza pubblica è determinato ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154».



Il suddetto comma 852, dunque, disciplina le modalità in base alle quali deve avvenire il riparto relativo al contributo a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con particolare riferimento alle regioni a statuto speciale; sono inoltre richiamate norme riguardanti la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, le sue province autonome, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e i relativi enti locali mentre nessuna menzione specifica viene fatta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Il successivo comma 853, come modificato dalla disposizione impugnata, afferma invece che «[i]l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane [...] è effettuato [...] con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...] previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali [...]. Per la quota dei comuni appartenenti al territorio della regione Valle d'Aosta l'importo del concorso è versato dalla regione all'erario [...] e, in mancanza di tale versamento, tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione».

La disposizione oggetto di impugnazione, quindi, disciplina esclusivamente il riparto del concorso alla finanza pubblica a carico di province e città metropolitane e dei comuni.

4.- Precisato che l'impugnativa promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è circoscritta unicamente alla parte della disposizione che si riferisce alla Regione medesima e agli enti che insistono sul suo territorio, possono essere trattati unitariamente il primo e il terzo motivo di ricorso, con i quali si assume che, pur in presenza della natura integrata del sistema degli enti territoriali, la Regione autonoma sia tenuta "a pagare due volte": in quanto Regione e in quanto rappresentante dei comuni valdostani.

5.- Le questioni così poste non sono fondate.

5.1.- Dalla disposizione impugnata e dall'art. 3 del d.lgs. n. 431 del 1989, secondo cui «1. Ai fini del coordinamento della finanza regionale con la finanza locale, le risorse finanziarie attribuite dallo Stato agli enti locali della Valle d'Aosta da disposizioni generali o settoriali, annuali o pluriennali, sono direttamente corrisposte alla regione. 2. La regione provvede a ripartire fra gli enti locali le assegnazioni statali», emerge che la Regione ricorrente è semplicemente indicata dalla legge come il soggetto che ha il compito di eseguire e ricevere i pagamenti nei confronti dello Stato per conto dei comuni valdostani.

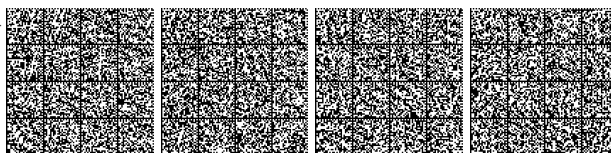
La ricorrente postula, ma non dimostra, l'esistenza della natura integrata del sistema degli enti territoriali e, anzi, dalle disposizioni dalla stessa evocate emerge l'inconsistenza di questa tesi.

5.2.- Il quadro normativo afferente alle Regioni autonome Trentino-Alto-Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia è infatti ben diverso rispetto a quello riferibile alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e alle altre regioni italiane.

L'esistenza di un sistema territoriale regionale integrato nel Trentino-Alto Adige/Südtirol è espressamente prevista dall'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), il quale prevede che «1. Il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica [...]. 3. Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [...]. 4. [...] La regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato».

Una conferma del riconoscimento di questo sistema integrato regionale dal punto di vista finanziario è offerto dalla sentenza di questa Corte n. 77 del 2019, nella quale viene precisato che «la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato».

Per quanto riguarda la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica) stabilisce in maniera esplicita l'esistenza di un sistema integrato fin dal comma 1 dell'art. 1 (rubricato «Sistema integrato»): «[l]a Regione Friuli-Venezia Giulia, di seguito "Regione", gli enti locali situati sul suo territorio e i rispettivi enti strumentali e organismi interni costituiscono, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia, di seguito "sistema integrato"». Prosegue il d.lgs. n. 154 del 2019 all'art. 4 prevedendo che «1. [i]n attuazione dell'Accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione, il sistema integrato concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare [...]. 2. Per gli anni successivi al 2021 lo Stato e la Regione, con accordo da concludersi entro il 30 giugno 2021, aggiornano il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e il sistema integrato», mentre il successivo art. 4-bis stabilisce che «1. In attuazione dell'Accordo [...] il sistema integrato concorre alla finanza pubblica con un contributo [...]».



Emerge dunque dal d.lgs. n. 154 del 2019 che la Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia costituisce l'unico e unitario interlocutore dello Stato nei confronti di tutti gli enti territoriali di suddetta Regione autonoma.

Il legislatore ha considerato unitariamente le predette regioni e i relativi enti locali ai fini del concorso alla finanza pubblica, in quanto effettivamente riconoscibile un sistema regionale integrato degli enti territoriali e ha invece provveduto ad apprestare una disciplina differente laddove questa integrazione manchi, come nel caso della regione ricorrente.

Coerentemente con quanto sopra evidenziato, l'Allegato A al decreto ministeriale 29 marzo 2024 di attuazione della disposizione impugnata prevede che: «[l']articolo 1, comma 850, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020, come sopra modificato, prevede, tra l'altro, per ciascuno degli anni 2024-2025, il concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni per l'importo di 100 milioni di euro e da parte delle province e delle città metropolitane per un importo pari a 50 milioni di euro. La suddetta norma si applica agli enti locali delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e Sardegna e della Valle d'Aosta. Ai sensi del comma 852 dell'articolo 1 della legge 178 del 2020, per gli enti locali ricadenti nei territori della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle province autonome di Trento e di Bolzano si applica quanto previsto dall'articolo 79, comma 4-ter, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; per gli enti locali della regione Friuli Venezia Giulia, il concorso alla finanza pubblica è determinato ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154. Pertanto, per i suddetti enti locali, l'esclusione dal concorso alla finanza pubblica di cui al comma 850 della medesima legge è determinato dalla clausola di esaustività del contributo del sistema territoriale regionale integrato prevista nei rispettivi Statuti».

5.3.- Parimenti non è condivisibile l'argomentazione svolta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con riguardo all'affermazione secondo cui la natura integrata deriverebbe dall'autonomia organizzativa e finanziaria in materia di ordinamento degli uffici, anche in merito agli enti locali. Sul punto la ricorrente si limita ad allegare una serie di norme statali e regionali che pur riconoscendo alla suddetta regione una certa autonomia organizzativa e finanziaria, non comportano di per sé il riconoscimento di un sistema regionale integrato.

Difatti, l'art. 2 dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, evocato dalla ricorrente, si limita ad affermare che «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale; b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

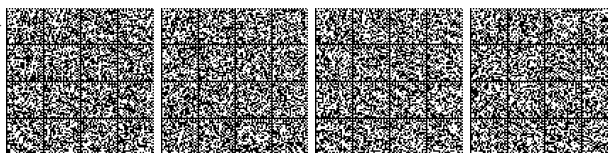
Il successivo art. 3 dello statuto speciale, parimenti evocato dalla ricorrente, stabilisce che «[l]a Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattare alle condizioni regionali, nelle seguenti materie: [...] f) finanze regionali e comunali».

Nessun riferimento, dunque, è presente nelle disposizioni statutarie appena richiamate alla presunta "natura integrata" degli enti territoriali valdostani, quand'anche interpretate, come suggerito dalla ricorrente, alla luce dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in virtù del quale «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

5.4.- Dalla circostanza che, come pure evidenziato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la stessa legge cost. n. 3 del 2001 abbia contemplato, attraverso l'art. 117, terzo comma, Cost., una competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e abbia riconosciuto, con l'art. 119 Cost., alle regioni una autonomia finanziaria, non consegue, né esplicitamente né implicitamente, la possibilità di poter considerare unitariamente gli enti territoriali valdostani a fini dei loro doveri finanziari nei confronti dello Stato, cosicché sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale promossa non è fondata.

5.5.- Neppure può dedursi la "natura integrata" del sistema degli enti territoriali valdostani dall'art. 27, commi 1 e 3, della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost., secondo cui «1. [l]e regioni a statuto speciale [...] concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti [...]. 3. [...] Inoltre, le predette norme [...]: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma».

È evidente infatti che, anche in questo caso, la competenza legislativa di una regione a statuto speciale in materia di coordinamento della finanza locale è concetto ben diverso dalla possibilità di poter considerare unitariamente gli enti territoriali ai fini dei loro doveri finanziari nei confronti dello Stato. Pertanto, la doglianza regionale, in quanto diretta



a sottrarsi agli obblighi relativi al versamento della quota dovuta per conto dei comuni, si pone in esplicito contrasto con la necessità di rispettare gli obblighi euro-unitari e di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica (in questo senso, sentenza n. 87 del 2024).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, del resto, «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014). Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili [...] (sentenza n. 19 del 2015)» (sentenza n. 103 del 2018).

5.6.- Le considerazioni appena svolte possono ribadirsi per l'asserita violazione degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012.

È evidente infatti che, proprio l'esigenza di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci impone agli enti territoriali di sostenere la finanza pubblica in misura proporzionale rispetto alle proprie possibilità, senza che nessuno possa sottrarsi a questi doveri, perché ciò significherebbe altrimenti aggravare il peso del contributo per gli altri enti territoriali.

Da tutto quanto esposto discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale anche nella predetta prospettiva.

5.7.- Neppure fondata è la doglianza della ricorrente riferita alla violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la disciplina applicabile alla Regione autonoma si spiega in ragione di quanto osservato in precedenza, ossia del fatto che la suddetta Regione è l'unico interlocutore per i comuni valdostani nei confronti dello Stato, cosicché risponde dell'eventuale inadempimento dei medesimi, con facoltà di rivalersi nei loro confronti.

In definitiva, la non fondatezza del primo motivo di ricorso unitariamente considerato discende dalla circostanza che i comuni valdostani mantengono, per un verso, la loro autonoma soggettività giuridica e la loro autonoma capacità finanziaria e, per un altro verso, sono tenuti, al pari degli altri enti territoriali italiani, a contribuire, quando necessario, al fabbisogno statale in relazione alle proprie possibilità e secondo criteri che la disposizione impugnata richiede siano concordati tra i comuni e lo Stato.

6.- Le medesime argomentazioni inducono a ritenere non fondato anche il terzo motivo di ricorso.

6.1.- Non può ravvisarsi l'asserita lesione del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale, quale manifestazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Non può sostenersi difatti che, come lamentato dalla ricorrente, quest'ultima subisca un prelievo forzoso, perché è semplicemente chiamata a contribuire alla finanza pubblica per conto dei propri comuni, nei cui confronti, come detto, ben potrà rivalersi nell'ipotesi in cui non corrispondano quanto da loro dovuto allo Stato.

6.2.- Sempre in questa prospettiva, è parimenti non fondato il terzo motivo di ricorso là dove la Regione autonoma rivendica l'esistenza di una peculiare disciplina - che si baserebbe sugli artt. 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, nonché sugli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e sull'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 - che contraddistinguerebbe l'ordinamento finanziario della Regione.

Infatti, l'esistenza di questa peculiarità non incide minimamente sul più volte ricordato dovere degli enti territoriali di contribuire alla finanza pubblica.

Il ruolo di mero intermediario nei pagamenti fra Stato e comuni della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la circostanza che in mancanza del versamento del contributo dovuto per conto dei comuni tale importo sia trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme spettanti alla medesima Regione non determinano, come lamentato dalla ricorrente, un prelievo forzoso ai suoi danni.

Al contrario, un ingiustificato e irragionevole privilegio a vantaggio degli enti territoriali valdostani, rispetto a quelli tenuti a concorrere alla finanza pubblica, si determinerebbe proprio in assenza del meccanismo previsto dalla disposizione impugnata.

7.- Anche il secondo motivo di ricorso, incentrato sulla violazione del principio pattizio nei rapporti tra Stato e regioni autonome, non è fondato.



La ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. nonché degli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, degli artt. 81 e 97 Cost., dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

7.1.- Con riguardo alla lamentata lesione del principio di leale collaborazione, occorre evidenziare che, come affermato nella sentenza di questa Corte n. 103 del 2018, «[i] rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono [...] regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)».

La stessa sentenza n. 103 del 2018, tuttavia, affermando che lo Stato può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica anche a carico delle autonomie speciali, circoscrive l'ambito di operatività del principio pattizio all'individuazione dell'importo per il quale ciascun ente territoriale debba contribuire, restando la decisione, relativa all'an e al quantum del contributo, di pertinenza statale.

A tal proposito questa Corte ha chiarito che quando una disposizione statale istituisce un contributo a favore dello Stato, tale norma non coinvolge l'ordinamento finanziario riconosciuto alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ma introduce una nuova e distinta tipologia di entrata, «per cui l'evocazione del metodo pattizio non è pertinente» (sentenza n. 27 del 2024).

Quanto al necessario coinvolgimento degli enti territoriali per stabilire il quantum del contributo dovuto da ciascuno di essi, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste neppure può lamentare la mancata previsione di un accordo con lo Stato in merito ai contributi posti a carico dei comuni, rispetto ai quali la ricorrente fa solo da tramite.

Il comma 853 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, disciplinando esclusivamente il contributo a carico dei comuni, prevede ragionevolmente solo la procedura dell'accordo dello Stato con i comuni gravati dal contributo, cosicché di nulla può dolersi la Regione autonoma quanto all'asserita violazione del principio del metodo pattizio.

La coerenza del sistema si spiega, come detto, in quanto il concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni, comprese quelle a statuto speciale, è disciplinato non dalla disposizione impugnata ma dal comma 852 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che prevede il meccanismo dell'accordo tra Stato e regioni.

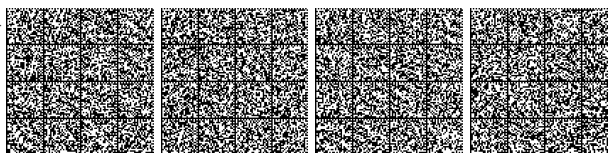
7.2.- Quanto agli altri parametri evocati (artt. 2, primo comma, lettere a e b, 3, primo comma, lettera f, 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, artt. 81 e 97 Cost., art. 5, comma 2, lettera c, legge cost. n. 1 del 2012, art. 27, commi 1 e 3, lettera a, della legge n. 42 del 2009), valgono le considerazioni già svolte con riferimento al primo e al terzo motivo di impugnazione e, in particolare, l'inderogabilità del dovere di tutti gli enti territoriali di concorrere alla finanza pubblica, quando ciò sia necessario, in proporzione alle proprie possibilità e secondo criteri condivisi con lo Stato.

Pertanto, la disposizione impugnata non viola le competenze legislative statutariamente e costituzionalmente garantite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e, in particolare, la sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, che modifica l'art. 1, comma 853, 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), promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 3 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali), al principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, agli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al



titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 1 e 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, oltre che al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., agli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, agli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, oltre che al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., agli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240145



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2024
(della Regione Toscana)

Edilizia e urbanistica – Edilizia sanitaria – Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – Previsione che pone a carico del finanziamento di cui all’art. 20 della legge n. 67 del 1988 gli investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato “Verso un ospedale sicuro e sostenibile”, già finanziati a carico del Fondo complementare al PNRR.

- Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (“Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”), convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56, art. 1, comma 13, primo periodo.

Ricorso della Regione Toscana (Partita I.V.A. n. 01386030488), in persona del Presidente *pro-tempore* della giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 656 del 3 giugno 2024 rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, anche disgiuntamente tra loro, dall’avv. Lucia Bora (C.F. n. BROLCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) e dall’Avv. Barbara Mancino (C.F. MNCBBR-72S68D612E - pec: barbara.mancino@postacert.toscana.it - fax 055-4384747) dell’Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell’Avv. Marcello Cecchetti, (C.F. CCCMCL65E02H501Q) in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it)

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 13 primo periodo del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 convertito in legge 29 aprile 2024, n. 56, nella parte in cui pone a carico del finanziamento di cui all’art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67 gli investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato «Verso un ospedale sicuro e sostenibile» già finanziati a carico del Fondo complementare al PNRR, per violazione degli articoli 117 terzo comma, 118 119 primo, secondo e quarto comma Cost, nonché degli articoli 5 e 120 Cost. in relazione al principio di leale collaborazione.

In data 30 aprile 2024 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 100, S.O. n. 19, la legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 recante: «Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).»

In particolare, l’art. 1, 13 comma, al primo periodo dispone: «Gli investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato «Verso un ospedale sicuro e sostenibile», già finanziati a carico del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui all’art. 1, comma 2, lettera e), numero 2), del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021 n. 101, ad esclusione di quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Campania, sono posti a carico del finanziamento di cui all’art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67.»

Tale previsione è lesiva delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 13, primo periodo del decreto legge n. 19/2024 convertito in legge 29 aprile 2024, n. 56, per violazione degli articoli 117 terzo comma, 118, 119 primo, secondo e quarto comma Cost., nonché degli articoli 5 e 120 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione.

1.a) Per raggiungere le finalità del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l’Italia ha approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari - PNC con il decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 1° luglio 2021. Risorse e programmi del PNC, meglio definiti all’interno del relativo decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 15 luglio 2021, sono destinati ad integrare le iniziative e le risorse del PNRR.



1.b) In base alla disposizione impugnata, la programmazione degli interventi destinati all'adeguamento antisismico degli ospedali e ricadenti nella linea «E.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile» del PNC, originariamente finanziati con le risorse del citato Fondo nazionale complementare al PNRR, vengono adesso posti a carico dei fondi di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 e, più precisamente, di quelle risorse già assegnate alle Regioni (con legge di bilancio).

L'art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67 ha autorizzato l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, stanziando una dotazione iniziale, poi via via rifinanziata negli anni. Le ultime leggi di rifinanziamento del fondo hanno anche previsto una ripartizione delle ulteriori risorse tra le Regioni (legge 27 dicembre 2019, n. 160; legge 27 dicembre 2020, n. 178; legge 30 dicembre 2021, n. 234) e la Toscana, come la quasi totalità delle altre Regioni, dispone ad oggi di un pacchetto di risorse programmabili per interventi di edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico. L'iter per il perfezionamento della programmazione regionale è stabilito nell'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sulla semplificazione delle procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in data 19 dicembre 2002 e integrato nel 2008.

La Regione approva con delibera di Giunta l'elenco degli interventi programmati e da inserire nell'accordo di programma, unitamente ai relativi importi, articolati in costo complessivo dell'intervento, finanziamento statale fino al 95% e quota di cofinanziamento minimo del 5%. La delibera regionale viene inviata al Ministero della salute corredata da tutta la documentazione di dettaglio e, dopo essere stata istruita dagli uffici del Ministero della salute, è sottoposta all'approvazione del Nucleo tecnico per la valutazione e verifica degli investimenti pubblici in Sanità. Acquisito il parere positivo del Nucleo, la documentazione è trasmessa dal Ministero della salute al Ministero dell'Economia e Finanze per la relativa concertazione e successivamente alla Conferenza Stato-Regioni al fine dell'ottenimento della prevista intesa. Al termine di tale procedura si procede alla sottoscrizione del protocollo di intesa tra il Ministro della salute e il Presidente della Regione, a cui fa seguito la sottoscrizione dell'articolato contrattuale dell'Accordo di programma.

1.c) La norma impugnata non prevede ulteriori stanziamenti a valere sull'art. 20 legge n. 67/88: da ciò consegue che i progetti afferenti alla linea «E.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile» del PNC debbano essere finanziati con le risorse di cui al citato art. 20, già ripartite tra le Regioni.

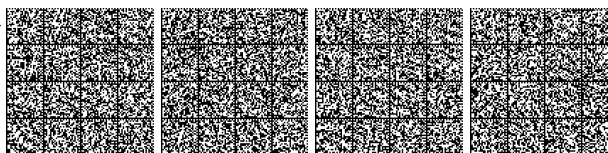
Tale circostanza è stata evidenziata nel parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'audizione del 14 marzo 2024 (doc. 1), ove a pagina 6, si legge: «La Relazione tecnica al provvedimento indica che «la disposizione...non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica limitandosi a modificare la copertura finanziaria del programma “Verso un ospedale sicuro e sostenibile” ponendola a valere su risorse nazionali già previste a legislazione vigente». In realtà, l'invarianza finanziaria della disposizione è solo formale, nei fatti il trasferimento dei progetti dal finanziamento PNRR determina la riduzione delle risorse ex art. 20 legge n. 67/88 a disposizione delle Regioni: è necessario, pertanto, il rifinanziamento dei Fondi ex art. 20 legge n. 67/1988».

Nel caso della Regione Toscana si tratta di 25 progetti (ex) PNC dell'importo complessivo di finanziamento di 82.424.318,69 euro, a seguito del decreto ministeriale della salute del 20 gennaio 2022 che contiene la ripartizione alle Regioni per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari. La formale approvazione degli interventi inseribili in tale finanziamento è avvenuta con la sottoscrizione del contratto istituzionale di sviluppo (CIS) in data 31 maggio 2022 che ha in allegato il programma operativo regionale (Por) con il dettaglio delle linee di intervento della Missione 6 - Salute e specifici investimenti, tra cui la linea «E.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile» del PNC.

In base all'impugnata disposizione, tali interventi a questo punto dovranno essere finanziati con le risorse di cui all'art. 20 legge n. 67/88, ammontanti, per la Toscana, ad euro 356.371.219,14, in virtù delle varie leggi nazionali (art. 1, commi 442 e 443 della legge 27 dicembre 2020 n. 178; art. 1, comma 263 della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successivo decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 20 luglio 2022).

La Regione Toscana, tuttavia, ad oggi ha già interamente destinato tali risorse dell'art. 20 legge n. 67/1988 ad altri interventi: precisamente, con la delibera di Giunta regionale n. 398/2024 (doc. 2) è stata approvata la programmazione degli interventi necessari (specificati nell'allegato alla citata delibera) pari ad euro 106.064.443,00 euro corrispondenti alla annualità 2020 dei fondi ex art. 20 legge n. 67/88.

Inoltre, sempre la suddetta delibera n. 398/2024, in riferimento al Presidio Ospedaliero di Livorno, conferma il fabbisogno di 170.000.000 euro per lavori e di 54.250.000 euro per arredi e attrezzature, per un totale di 224.250.000 euro di risorse ex art. 20 legge n. 67/88, fabbisogno già rappresentato dalla delibera di Giunta regionale n. 598/2022 ed ancora prima dalla delibera di Giunta regionale n. 703/2020.



Quindi 330 milioni, su 356 totali dell'art. 20, risultano già destinati a specifici interventi con la richiamata delibera di Giunta adottata nel legittimo esercizio delle competenze costituzionali della Regione relative alla programmazione degli interventi di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico.

È pertanto evidente che con la norma impugnata gli spazi di autonomia da parte delle Regioni nella determinazione della programmazione degli investimenti sanitari sul patrimonio sono inevitabilmente e sensibilmente contratti, tenendo anche conto che:

gli interventi «E.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile» del PNC non necessariamente avrebbero avuto una priorità sugli altri nella programmazione regionale;

oggi è imprescindibile dare loro immediata copertura dal momento che per ciascuno di essi il contratto di affidamento dei lavori alla ditta appaltatrice è già stato sottoscritto ed i relativi cantieri sono già aperti ed operanti (nel rispetto dei *target* del PNC).

Considerando che, come sopra evidenziato, dei 356 milioni dell'art. 20 assegnati alla Regione Toscana, 330 milioni sono già stati destinati a specifici interventi, risulta che la Regione non dispone di 82.424.318,69 euro per finanziare le opere della linea E.2 *ex* PNC.

Ne consegue che la Regione Toscana non potrà procedere con gli interventi programmati con le risorse dell'art. 20, ma dovrà eliminarne una misura rilevante, per fare spazio ai progetti afferenti alla linea «E.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile» *ex* PNC, pari, si ripete, a 82.424.318,69 euro. In considerazione di questa conseguenza, lesiva per l'autonomia regionale, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non ha espresso parere sul testo in oggetto, chiedendo soluzioni emendative (doc. 1, pag. 7).

Precisamente la proposta emendativa è indicata a pagina 24 del doc. 1 depositato ove, in relazione alla previsione dell'art. 1 comma 13, è richiesto che, entro quindici giorni dall'individuazione da parte delle Regioni degli interventi del programma «Verso un ospedale sicuro e sostenibile» che esse intendono realizzare, il Ministro assegna le nuove risorse.

La proposta non è stata presa in considerazione.

Si rileva che l'incisione negativa della disposizione sulle scelte regionali è stata evidenziata anche dalla Corte dei conti - Sezioni Riunite di controllo nella memoria resa per l'esame del decreto-legge n. 19/2024 in data 18 marzo 2024 (doc. 3), ove, a pagina 12, è evidenziato che la norma in questione riduce l'ammontare complessivo delle risorse destinabili ad investimenti in sanità e che l'aver attribuito il finanziamento del programma «E.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile» al Fondo *ex* art. 20 incide su programmi di investimento regionali già avviati.

1.2) Da quanto premesso discendono i vizi eccepiti. Infatti:

1.2.a) La norma impugnata, riguardando gli interventi destinati all'adeguamento antisismico degli ospedali, appartiene ad un ambito materiale, l'edilizia sanitaria, che - come già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 105 del 2007; n. 45 del 2008; n. 99 del 2009) - non trova posto come materia specifica tra quelle elencate nell'art. 117 terzo comma Cost., ma rientra in due materie previste dalla citata disposizione costituzionale, Governo del territorio e tutela della salute, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente.

La disposizione, come evidenziato, impone alle Regione di rivedere le decisioni già assunte per gli investimenti sul patrimonio sanitario e pertanto invade l'ambito della programmazione regionale delle spese di investimento nell'edilizia sanitaria, che è conseguente alle valutazioni di situazioni ed esigenze territoriali che la Regione conosce e che vengono vanificate dalla previsione normativa in esame, in chiara violazione dell'art. 117 terzo comma Cost. e delle competenze regionali in materia di tutela della salute e del Governo del territorio.

1.2.b) Anche a voler ritenere che la norma sia riconducibile anche alla competenza statale in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica» - in quanto disciplinante modalità di finanziamento di interventi pubblici - la stessa resta parimenti incostituzionale.

In primo luogo, infatti, la disposizione non contiene norme di principio, ma, come rilevato, impone alle Regioni di destinare risorse ad esse attribuite a progetti diversi da quelli dalle stesse già programmati.

Per costante orientamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alla materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 193 del 2012 e negli stessi termini sentenza n. 22/2014 e n. 43/2016).



La disposizione in oggetto determina un vincolo puntuale all'autonomia di spesa della Regione e una indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, in violazione dell'art. 119 primo, secondo e quarto comma Cost., in quanto sottrae alle Regioni la possibilità di utilizzare, secondo le proprie scelte assunte legittimamente, le risorse disponibili in materia di edilizia sanitaria, ed è, pertanto, del tutto inidonea a svolgere la funzione di principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo quanto chiarito dalla richiamata giurisprudenza costituzionale. Il vincolo puntuale alle spese, infatti, si pone in diretta contraddizione con il principio di autonomia delle scelte, a base del sistema costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale. Inoltre la disposizione contestata viola l'art. 119 primo, secondo e quarto comma Cost., perché ingiustificatamente priva le Regioni di risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento delle loro competenze relative alla programmazione degli investimenti di edilizia sanitaria, con conseguente negativa incidenza anche sul concreto esercizio delle funzioni amministrative spettanti alla Regione stessa in base all'art. 118 Cost. in tale materia.

1.2.c) L'illegittimità costituzionale della norma sussiste anche per un ulteriore profilo.

La Corte costituzionale ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato disciplini regole di finanziamento, con vincolo di destinazione, che incidano su materie di competenza regionale (residuale o concorrente).

Come si legge nella sentenza n. 78 del 2018 «Ciò è avvenuto, principalmente, in due ipotesi.

Anzitutto, nei casi in cui la disciplina legislativa del finanziamento «si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 50 del 2008, punto 7.1. del Considerato in diritto). In tali casi di intreccio (o, se si preferisce, di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l'applicazione del principio di prevalenza, deve trovare applicazione il principio di leale collaborazione, il quale impone che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, in particolare, di determinazione dei criteri e delle modalità di riparto (o di riduzione) delle risorse (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2008, n. 133 del 2006, n. 51 del 2005).

La necessità di strumenti di coinvolgimento delle Regioni è stata affermata da questa Corte, in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2018, n. 79 del 2011, n. 285 e n. 242 del 2005)». Similmente, nella sentenza n. 70 del 2023 è affermato:

«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)».

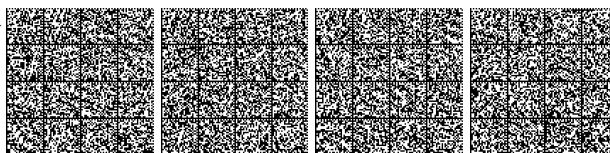
Nel caso in esame, anche se si vuol ritenere sussistente la competenza statale per il coordinamento della finanza pubblica, è indubbio che viene in considerazione un intreccio di competenze, poiché la norma, come evidenziato al punto 1, appartiene ad un ambito materiale, l'edilizia sanitaria, che rientra nelle materie del Governo del territorio e della tutela della salute, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente.

In base al richiamato insegnamento della giurisprudenza costituzionale, quindi, sarebbe stato necessario il rispetto alla leale collaborazione, con l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni, come evidenziato nella richiamata sentenza n. 70 del 2023. Invece, come rilevato, la Conferenza non ha espresso il proprio parere, ma ha avanzato proposte emendative, che non sono state prese in alcuna considerazione.

Ciò determina la violazione degli art. 117 terzo comma, 5 e 120 Cost. in relazione al principio di leale collaborazione.

P. Q. M.

Si conclude affinché piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13 primo periodo del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 convertito in legge 29 aprile 2024, n. 56, nella parte in cui pone a carico del finanziamento di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67 gli investimenti destinati alla



realizzazione del programma denominato «Verso un ospedale sicuro e sostenibile» già finanziati a carico del Fondo complementare al PNRR, per violazione degli articoli 117 terzo comma, 118, 119 primo, secondo e quarto comma Cost, nonché degli articoli 5 e 120 Cost. in relazione al principio di leale collaborazione.

Si depositano:

1) parere della Conferenza delle Regioni e Province autonome – Audizione 14 marzo 2024;

2) delibera di Giunta regionale n. 398/2024;

3) Memoria della Corte dei conti - Sezioni Riunite di controllo resa per l'esame del decreto-legge n. 19/2024 in data 18 marzo 2024.

Si deposita altresì la deliberazione della Giunta regionale n. 656 del 3 giugno 2024 di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Firenze-Roma, 12 giugno 2024

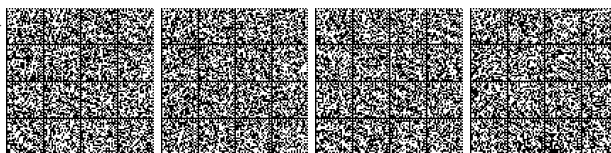
Gli Avvocati Bora - Mancino

24C00141

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-030) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

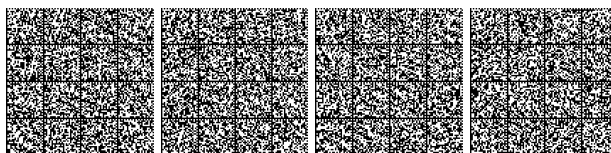
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

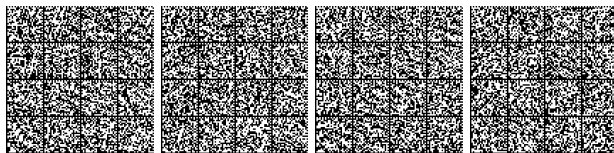
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

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

Sulle pubblicazioni 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 editoria@ipzs.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

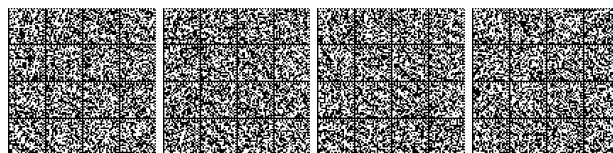
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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

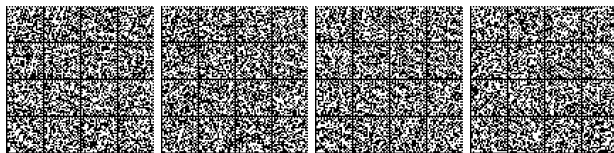
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 12,00

